



# Joukkoliikenteen kehittämisen esteet





Tekijät Paavo Moilanen, Kari Hillo, Strafica Oy		Julkaisun laji Tutkimus	
		Toimeksiantaja Liikenne- ja viestintäministeriö	
		Toimielimen asettamispäivämäärä	
Julkaisun nimi Joukkoliikenteen kehittämisen esteet			
Tiivistelmä <p>Liikennepoliittisten toimien nykyistä parempi kohdentaminen edellyttää paitsi suunnittelua myös poliittisiin päätöksiin tähtäävien prosessien ymmärtämistä, sillä ne sisältävät usein piirteitä, joita ei voi helposti ennakoida teknisin keinoin. Tässä tutkimuksessa on kartoitettu haastatteluiden avulla toteuttamisprosesseissa esiintyviä ongelmia ja kehitetty ajatusrakennelma, jolla näitä ongelmia voidaan paitsi analysoida myös ennakoida. Tutkimus perustuu instituutiokäsitteeseen. Instituutioilla tarkoitetaan tässä paitsi yhteiskunnallisia laitoksia myös inhimillisen toiminnan säännönmukaisuuksia ja tapajärjestelmiä, jotka muokkaavat ihmisen käyttäytymistä esim. säännönmukaistamalla sitä. Instituutiot perustuvat mm. inhimillisiin ja sosiaalisiin tarpeisiin sekä pysyvyyteen.</p> <p>Hankkeen mahdollisia toteuttamisen esteitä voidaan ennakoida vertaamalla hanketta aikaisempiin hankkeisiin ja kokemuksiin. Tätä silmälläpitäen koottiin haastatteluista ja ohjausryhmäkeskusteluista kattava kokemukseräinen kuvaus joukkoliikenteen toteuttamisen ongelmakentästä. Ennakointia auttaa myös prosessin ja aktiivisten toimijoiden sekä sidosryhmien kartoitus tehtävien, tavoitteiden ja toimintatapojen suhteen. Kartoituksen avulla mahdolliset esteet voidaan sijoittaa analyysikehikkoon.</p> <p>Esteiden luonnetta kuvaava analyysikehikko luokittelee esteet eri tyyppeihin niiden syiden mukaan ja toisaalta muodostumistasoihin sen mukaan missä prosessin osassa esteitä syntyy. Esteiden syiden mukaan esteet jaetaan yksilöllisiin tai yhteisöllisiin esteisiin ja toisaalta strategisiin tai operatiivisiin esteisiin. Muodostumistason osalta esteet luokitellaan politiikkatason, hallintotason ja käyttäjä-/tuotantotason esteisiin. Erityyppiset esteet voidaan näin sijoittaa kahdelle ”akselille”. Kun esteet ja niiden luonne ja merkittävyys on tunnistettu ongelmakentässä, niiden ratkaisuun voi kehittää erilaisia taktiikoita.</p> <p>Tutkimuksessa löydettiin useita yleisiä joukkoliikenteen kehittämisen esteitä. Positiivinen suhtautuminen joukkoliikenteeseen ei aina konkretisoidu päätöksenteossa. Poliitiikkaa ohjaa julkisuus, joten näkyvää perusteluviestintää julkisuudessa kannattaisi edelleen lisätä. Joukkoliikenne jää usein prosesseissa ilman riittävää huomiota, jolloin sitä tulisiikin perustella muilla politiikoilla tai paketoimalla sitä osaksi muuta politiikkaa. Joukkoliikenteen kehittäminen näyttää kuitenkin keskusteluiden ja esimerkkien valossa ennen kaikkea kärsivän hallinnon hajanaisuudesta, mikä vaatisi hallinnon organisointia uudelleen.</p>			
Avainsanat (asiasanat) Joukkoliikenne, politiikka, organisaatiot, kehittäminen, toteuttaminen, esteet			
Muut tiedot Yhteyshenkilö/ LVM: Katariina Myllärniemi			
Sarjan nimi ja numero Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 65/2007		ISSN 1457-7488 (painotuote) 1795-4045 (verkkojulkaisu)	ISBN 978-952-201-958-5 (painotuote) 978-952-201-959-2 (verkkojulkaisu)
Sivumäärä (painotuote) 52	Kieli suomi	Hinta	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Liikenne- ja viestintäministeriö		Kustantaja Liikenne- ja viestintäministeriö	



Författare Paavo Moilanen, Kari Hillo, Strafica Oy	Typ av publikation Forskning		
	Uppdragsgivare Kommunikationsministeriet		
	Datum för tillsättandet av organet		
Publikation Utvecklingshinder för kollektivtrafiken			
<p>Referat</p> <p>Ett bättre inriktat trafikpolitiskt agerande än i dag förutsätter förutom planering att man förstår processerna som leder till politiska beslut, eftersom processerna ofta har sådana drag som är svåra att förutse med tekniska medel. Problem som förekommer i genomförandeprocesserna har i denna forskning kartlagts med intervjuer och en teorikonstruktion har utvecklats för att kunna såväl analysera som förutse problemen. Forskningen bygger på institutionsbegreppet. Med institutioner avses här förutom samhällsliga verk också regelmässighet och sedvänjor i mänskligt agerande, vilka påverkar människornas beteende så att det exempelvis blir en normal praxis. Institutionerna baserar sig bl.a. på mänskliga och sociala behov samt på permanens.</p> <p>Eventuella hinder för ett projektgenomförande kan förutses genom att jämföra projektet med tidigare projekt och erfarenheter. För det sammanställdes på basis av intervjuerna och diskussionerna i styrgruppen en omfattande empirisk beskrivning av problemfältet när det gäller att förverkliga kollektivtrafiken. En kartläggning av processen, aktiva aktörer och intressegrupper underlättar förutsägelsen av uppgifter, mål och verksamhetssätt. Eventuella hinder kan med kartläggningen läggas i en analysram.</p> <p>Analysramen som beskriver hindrens karaktär klassificerar hindren enligt orsak samt å andra sidan på uppkomstnivåer enligt var i processen de uppstår. Hindren indelas enligt orsak i individuella eller samfundsmässiga hinder samt å andra sidan i strategiska eller operativa hinder. På uppkomstnivå klassificeras hindren enligt politisk nivå, förvaltningsnivå och användar-/produktionsnivå. Hinder av olika slag kan sålunda placeras längs två "axlar". När hindren och deras natur och betydelse har identifierats på problemfältet kan olika taktiker utvecklas för att lösa problemen.</p> <p>I forskningen kom det fram många allmänna hinder för att utveckla kollektivtrafiken. En positiv hållning till kollektivtrafiken konkretiseras inte alltid i beslutsfattandet. Offentligheten styr politiken och det skulle därför löna sig att i offentligheten ytterligare utöka den motiverande informationen. Kollektivtrafiken får inte alltid tillräcklig uppmärksamhet i processerna och den bör därför motiveras med andra metoder eller paketeras i annan politik. Kollektivtrafikens utveckling verkar dock i ljuset av diskussioner och exempel att lida, framförallt på grund av splittrad förvaltning, vilket skulle kräva att förvaltningen omorganiseras.</p>			
Nyckelord Kollektivtrafik, politik, organisationer, utveckling, hinder			
Övriga uppgifter Kontaktperson på kommunikationsministeriet: Katariina Myllärniemi			
Seriens namn och nummer Kommunikationsministeriets publikationer 65/2007	ISSN 1457-7488 (trycksak) 1795-4045 (nätpublikation)	ISBN 978-952-201-958-5 (trycksak) 978-952-201-959-2 (nätpublikation)	
Sidoantal (trycksak) 52	Språk finska	Pris	Sekretessgrad offentlig
Distribution Kommunikationsministeriet	Förlag Kommunikationsministeriet		



Authors Paavo Moilanen, Kari Hillo, Strafica Oy		Type of publication Research	
		Assigned by Ministry of Transport and Communications	
		Date when body appointed	
Name of the publication Barriers for public transport policy implementation			
<p>Abstract</p> <p>In order to target the public transport policy measures better, planning should be accompanied with a better understanding of the policy and decision-making processes as they contain often characteristics that cannot be easily pre-empted by technical means. This study has surveyed through interviews the problems that occur in the policy implementation processes and developed a framework that can analyse and also pre-empt these problems. The study is based on the idea of institutions. By institutions we mean in this context organisations but also the cognitive and behavioural patterns that affect our habits and thinking. Institutions are based e.g. on social needs and stability.</p> <p>The possible barriers can be pre-empted by comparing the suggested policy measure with other similar earlier measures and experiences. For this the study formed a comprehensive picture of typical issues from interviews and discussions in the follow-up group. This can be supplemented with a survey of the implementation process together with the organisations and groups involved in it. The survey covers the competences, roles, objectives and policies of the relevant actors. After the survey the possible barriers can be positioned into the analytical framework.</p> <p>The framework analyses the nature of the barriers by categorising them firstly according to the reasons behind the barriers and secondly by the process levels where the barriers exist. Along the first dimension the barriers are divided up on the other hand into individual and social barriers and on the other hand into strategic and operational issues. Along the second dimension (process levels) the barriers are classified into decision-making, administrative and production/user levels. When the barriers have been characterised and weighted by significance in the framework, the solutions can be looked for.</p> <p>Many general barriers for public transport implementation were identified in this study. Positive general attitude towards the public transport does not always materialise in the decision-making. As publicity guides the politics, the visibility of public transport should be still increased from the current level. Public transport may lack attention in the practical policy processes and should be therefore justified by other policies and policy packaging. According to the interviews and discussions the worst practical problem might still be the dispersed administrations that would require re-organisation in the policy field.</p>			
Keywords Public transport, policy, organisations, implementation, barriers			
Miscellaneous Contact person / Mintc: Katariina Myllärniemi			
Serial name and number Publications of the Ministry of Transport and Communications 65/2007		ISSN 1457-7488 (printed version) 1795-4045 (electronic version)	ISBN 978-952-201-958-5 (printed version) 978-952-201-959-2 (electronic version)
Pages, total (printed version) 52	Language Finnish	Price	Confidence status Public
Distributed and published by Ministry of Transport and Communications			

## ESIPUHE

Joukkoliikenteen-tutkimusohjelman tavoitteena on liikennepoliittisten toimien parempi kohdentaminen vaikutusten menetelmällisen arvioinnin ja sekä liikennemuodon että liikkumistavan valinnan syiden tutkimuksen pohjalta. Tämä ei kuitenkaan aina riitä, sillä poliittisiin päätöksiin tähtäävät prosessit sisältävät usein piirteitä, joita ei voi helposti ennakoida perinteisen suunnittelun keinoin.

Tässä joukkoliikenteen kehittämisen esteitä käsittelevässä tutkimuksessa on tartuttu mielenkiintoisella tavalla toteuttamisprosesseissa esiintyviin ongelmiin ja kehitetty uudentyyppinen ajatusrakennelma, jolla näitä ongelmia voidaan paitsi analysoida myös ennakoida. Hankkeiden toteuttamiskelpoisuutta olisikin hyvä testata tämän analyysin avulla jo ennen kuin suunnittelusta siirrytään päätöksenteko- ja toteuttamisvaiheisiin. Näin saatettaisiin löytää ja välttää sellaisia hankkeiden piirteitä, joiden on jo todettu hankaloittavan eteenpäinviemistä ja siten hidastavat kokonaisvaltaista joukkoliikenteen edistämistä tavoitteiden mukaisesti.

Tutkimukseen aktiivisesti osallistuneeseen ohjausryhmään kuuluivat allekirjoittaneen lisäksi Helsingin kaupunginvaltuutettu Hannele Luukkainen, Katariina Myllärniemi Liikenne- ja viestintäministeriöstä, Carita Strandell Ympäristöministeriöstä, Matti Holopainen Tiehallinnosta, Suoma Sihto YTV:stä ja Tero Anttila Helsingin Bussiliikenne Oy:stä. Tutkimuksen kirjoittivat Paavo Moilanen ja Kari Hillo Strafica Oy:stä.

Helsingissä 10. päivänä marraskuuta 2007

Petri Jalasto

Liikenneneuvos

## SISÄLLYSLUETTELO

<b>ESIPUHE.....</b>	<b>5</b>
<b>1 JOHDANTO .....</b>	<b>8</b>
1.1 TUTKIMUKSEN MOTIVOINTI JA TAVOITTEET .....	8
1.2 TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHDAT JA MENETELMÄT .....	8
1.3 INSTITUUTIO KÄSITTEENÄ .....	9
<b>2 TUTKIMUSMENETELMÄ.....</b>	<b>10</b>
2.1 ESTEET JOUKKOLIIKENTEEEN KEHITTÄMISEN PROSESSISSA.....	10
2.2 TARKASTELUKEHIKKO .....	12
2.3 ESIMERKKITAPAUKSET .....	13
<b>3 CASE 1: PIENET PARANTAMISTOIMET.....</b>	<b>15</b>
3.1 ONGELMA JA PROSESSI .....	15
3.2 HAVAITUT PÄÄTÖKSENTEKOTASON ESTEET .....	16
3.3 HAVAITUT HALLINTOTASON ESTEET .....	17
3.4 TUOTANNON ESTEET JA HYVÄKSYTTÄVYYSNÄKÖKOHDAT .....	18
3.5 ANALYYSIKEHIKKO .....	19
<b>4 CASE 2: LIITYNTÄPYSÄKÖINNIN KEHITTÄMINEN .....</b>	<b>20</b>
4.1 ONGELMA JA PROSESSI .....	20
4.2 HAVAITUT PÄÄTÖKSENTEKOTASON ESTEET .....	21
4.3 HAVAITUT HALLINTOTASON ESTEET .....	21
4.4 HYVÄKSYTTÄVYYSNÄKÖKOHDAT .....	22
4.5 ANALYYSIKEHIKKO .....	23
<b>5 CASE 3: YLIKUNNALLINEN KEHITTÄMINEN.....</b>	<b>24</b>
5.1 ONGELMA JA PROSESSI .....	24
5.2 HAVAITUT ESTEET .....	25
5.3 ANALYYSIKEHIKKO .....	26
<b>6 CASE 4: JOUKKOLIIKENTEEEN TELEMATIikka .....</b>	<b>27</b>
6.1 ONGELMA JA PROSESSI .....	27
6.2 HAVAITUT PÄÄTÖKSENTEKOTASON EDISTEET .....	27
6.3 HAVAITUT HALLINTOTASON EDISTEET .....	28
6.4 TUOTANNON ESTEET JA HYVÄKSYTTÄVYYSNÄKÖKOHDAT .....	28
6.5 ANALYYSIKEHIKKO .....	31
<b>7 YLEISCASE: JOUKKOLIIKENTEEEN KEHITTÄMINEN .....</b>	<b>32</b>
7.1 JOUKKOLIIKENTEEEN KEHITTÄMISEN LÄHTÖKOHDAT .....	32
7.2 PÄÄTÖKSENTEKOTASON ESTEET .....	32
7.3 HALLINTOTASON ESTEET.....	35
7.4 TUOTANTOTASON ESTEET .....	36

<b>8</b>	<b>PÄÄTELMÄT.....</b>	<b>38</b>
8.1	ESTEIDEN LUONTEEN ANALYYSI.....	38
8.2	ESTEIDEN MERKITYKSEN TUNNISTAMINEN .....	40
8.3	CASE-TAPAUSTEN KESKEISIMMÄT ESTEET.....	41
8.4	ESTEIDEN TUNNISTAMISESTA NIIDEN VÄLTTÄMISEEN .....	42
	<b>LÄHTEET .....</b>	<b>45</b>

# 1 JOHDANTO

## 1.1 Tutkimuksen motivointi ja tavoitteet

Joukkoliikenteen-tutkimusohjelman (JOTU 2004-2007) tavoitteena on tutkimuksen keinoin analysoida joukkoliikenteen vaikutuksia, mikä mahdollistaa liikennepoliittisten toimien nykyistä paremman kohdentamisen. Ohjelman painopistealueet ovat joukkoliikenteen arvioinnin kehittäminen sekä liikennemuodon ja liikkumistapojen tutkimus. Joukkoliikenteen vaikutusten menetelmällinen arviointi (tavoite 1) tähtää tehokkaiden ja kattavien hyötykustannusanalyysityökalujen kehittämiseen. Liikennepoliittisten toimien kohdentaminen (tavoite 2) tehdään puolestaan liikennemuodon ja liikkumistavan valinnan syiden tutkimuksen pohjalta (ks. [www.jotu.fi](http://www.jotu.fi)).

JOTU-ohjelma tähtää yllä kuvatun perusteella parempien joukkoliikennepalveluiden kehittämiseen suunnittelun keinoin. Esimerkiksi käyttäjien tarpeiden ja käyttäytymisen kautta voidaan johtaa kunkin kehittämistoimenpiteen edullisuus hyötykustannusanalyysin avulla. Hyötykustannusanalyysi perustuu talousteoriaan, joka on hyvä esimerkki normatiivisesta tutkimuksesta. Sen johtopäätöksenä tiedetään, mikä tutkituista toimenpiteistä on taloudellisesti tehokkain. Suunnittelun tehokkuuden mittaaminen perustuu tällöin yleensä kustannuksiin ja hyödyn rationaalisuuden tiukkaan taloustieteelliseen määritelmään, jonka mukaan esimerkiksi ihminen saa täydellistä informaatiota ja maksimoi hyötynsä ulkoisten rajoitteiden mukaan.

Normatiivinen tutkimus ja suunnittelu tekevät suosituksia siitä, mitä *pitäisi* tehdä. Usein päätöksentekoprosessin aikana kuitenkin päädytään ratkaisuihin, jotka *voidaan* tehdä. Päätöksen perusteet eivät usein johdu itse toimenpiteestä tai suunnitteluperiaatteista, vaan muista syistä. Yhteiskunnallisena ja usein julkisesti rahoitettuna toimintana toteuttamisen esteeksi voivat osoittautua esim. rahoituksen riittämättömyys, edelle priorisoidut muut politiikat ja toimenpiteet, kulkumuotojen ristiriitaiset tavoitteet jne. Lisäksi eri hallinnon ja markkinoiden rakenteissa ja organisaatioissa voi esiintyä ominaisuuksia, jotka hankaloittavat ja viivästyttävät toimenpiteiden eteenpäinviemistä.

Seikkoja, jonka takia näin käy, voidaan tutkia kuvailemalla ilmiötä ottamatta sinänsä kantaa ovatko ne oikein. Tämän tutkimuksen tavoitteena oli kartoittaa näitä seikkoja sekä tehdä suosituksia siitä, miten näitä joukkoliikenteen kehittämisen esteitä voidaan lieventää sekä miten esteet tulisi huomioida toiminnan ja toimenpiteiden suunnittelussa ja ohjelmoinnissa.

## 1.2 Tutkimuksen lähtökohdat ja menetelmät

Tämän selvityksen tavoitteena on kuvata joukkoliikenteen kehittämisen esteitä yleisellä tasolla ja muutamien erillisten joukkoliikennehankkeiden kautta. Kuvaus perustuu haastatteluihin, tutkimuksen seurantaryhmän keskusteluihin ja olemassa olevaan materiaaliin. Tavoitteena oli myös kirjata esitettyjä kokemuksia tai toimenpide-ehdotuksia, joilla esteiden vaikutuksia voitaisiin vaimentaa tai päästä niistä kokonaan eroon.

Työn lähtökohtana hyödynnettiin vuonna 2005 valmistuneen ”Transport Institutions in the Policy Process” (TIPP) EU-tutkimuksen tuloksia ja johtopäätöksiä. Laaja-alaiseen



TIPP-konsortioon kuului tutkimuslaitoksia eri puolilta Eurooppaa. TIPP analysoi institutionaalisia ongelmia mm. liikennetutkimuksen, taloustieteen, psykologian ja sosiologian keinoin. Tutkimuksen raportit löytyvät www-osoitteesta <http://www.strafica.fi/tipp>. TIPPin ajatuksia kehitettiin Suomen viitekehyksen kannalta edelleen liikenteen hallinnan ja telematiikan esteiden osalta telematiikan toteuttamisen esteet -projektissa (LVM 78/2005). Käsillä olevan tutkimuksen luvussa 2 kuvattu tarkastelukehikko pohjautuu paljolti näihin kahteen tutkimukseen.

Tämä tutkimus perustuu ns. positiivisen eli kuvailevan tutkimuksen menetelmään. Toisin kuin ns. normatiivisen tutkimuksen tavoitteena ei ole suositella ratkaisua, vaan kuvailla prosesseja ja pohtia mitä voidaan tai on voitu tehdä.

Konkreettisten tulosten saamiseksi institutionaalisia ongelmia ja niiden ratkaisutapoja selvitettiin muutaman esimerkkitapauksen (case) avulla. Esimerkkitaupauksiksi pyrittiin löytämään paitsi sellaisia toimenpiteitä, joissa institutionaaliset ongelmat ovat vaikuttaneet toteutusta, mutta myös sellaisia, joissa toteutus on edennyt jouheasti. Esimerkkitaupauksen avulla voitiin paikallistaa konkreettisia politiikka-, hallinto- ja markkinatasojen rakenteiden ongelma-kohtia. Esimerkkitaupauksen materiaali saatiin henkilöhaastatteluiden avulla. Osa haastatteluista on toteutettu myös ryhmähaastatteluina.

Tutkimuksen seurantarvymän työskentely muodostui keskeiseksi osaksi itse tutkimusta. Ohjausrvymä pohti yleisellä tasolla merkittävimpiä seikkoja, jotka ovat vaikuttaneet joukkoliikenteen kehittämiseen. Ohjausrvymään koottu kokemus ja pohdinnat raportoitin kokousten keskusteluiden pöytäkirjoihin ja hyödynnettiin ns. yleiscasena tässä raportissa. Tämän analyysin pohjalta tarkastelukehikko kehitettiin myös eteenpäin.

### 1.3 Instituutio käsitteenä

Instituutioilla tarkoitetaan laajasti ymmärrettynä paitsi yhteiskunnallisia laitoksia myös inhimillisen toiminnan säännönmukaisuuksia ja tapajärjestelmiä. Instituutiot muokkaavat ihmisen käyttäytymistä ja säännönmukaistavat sitä erityisesti tilanteissa, joissa vaiot ja tieto eivät riitä. Instituutiot perustuvat mm. inhimillisiin ja sosiaalisiin tarpeisiin sekä pysyvyyteen. Instituutiot toimivat rationaalisen (järkiperäisen) ajattelun täydentäjänä ja vastavoimina. Käytännön sosiaalisessa toiminnassa ne muuttavat siksi myös tekniisiä johtopäätöksiä ja toimenpide-ehdotusten lopputuloksia.

Joukkoliikenne on yhteiskunnallisesti kannatettua ja tuettua liikennepolitiikkaa. Yhteiskunnan instituutiot siis pääosin kannattavat joukkoliikenteen kehittämistä. Joukkoliikennepalveluiden perustelu ei olekaan yleensä ongelma, mutta silti käytännön päätöksenteko ja toteuttaminen törmäävät usein sellaisiin institutionaalsiin ongelmiin, jotka eivät johdu itse toimenpiteestä vaan ulkoisista tekijöistä.

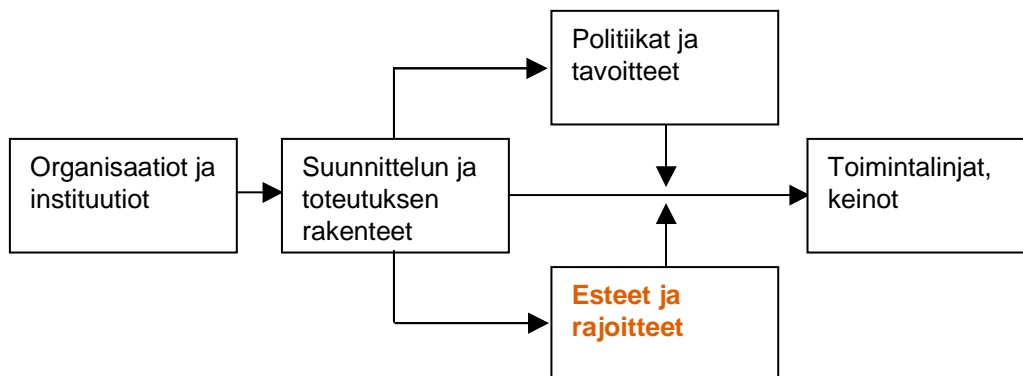
Tästä syystä suunnittelussa olisikin hyödyllistä pohtia optimaalisten lopputulosten lisäksi myös sitä, mitkä institutionaaliset seikat saattavat estää yhteiskuntataloudellisesti tehokkaiden toimenpiteiden toteuttamisen. Tässä tutkimuksessa ei pureuduttu varsinaisesti instituution moninaisiin käsitteisiin, vaan näitä muita suunnittelun lopputulemiin vaikuttavia tekijöitä kutsuttiin yksinkertaisesti päätöksenteon ja toteuttamisen esteiksi ja edisteiksi. Näiden esteiden ja edistimien tunnistamiseen, jäsentelyyn ja analysointiin muodostettiin tarkastelukehikko, joka kuvaa näiden esteiden ominaisuuksia erityisesti joukkoliikenteen suunnittelun ongelmien kannalta.

## 2 TUTKIMUSMENETELMÄ

Edellisessä kappaleessa esiteltiin tutkimuksen tavoitteet ja lähtökohdat joukkoliikenteen edistämiseen liittyvien ongelmien havaitsemiseksi ja analysoimiseksi. Tässä kappaleessa käydään läpi menetelmä. Lähtökohtien pohjalta muodostetaan esteiden tyyppien ja muodostumistasojen ristiintaulukointi, jonka avulla voidaan tehdä johtopäätöksiä eri esteiden yhteyksistä ja ”vaikeusasteesta” mahdollisten ratkaisuvaihtoehtojen muodostamisen lähtökohdaksi. Lopuksi esitellään seuraavien kappaleiden case-tarkasteluiden idea.

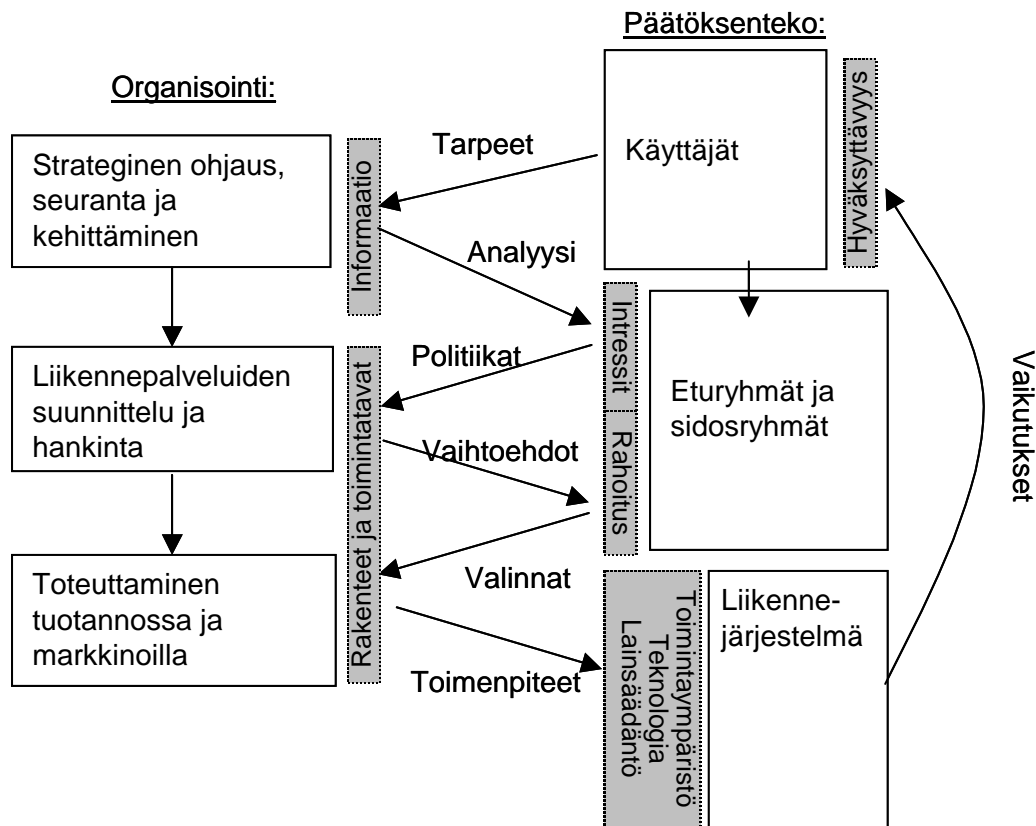
### 2.1 Esteet joukkoliikenteen kehittämisen prosessissa

Kuvassa 1 on yksinkertaistaen havainnollistettu perusajatusta siitä, miten erilaiset käytännön esteet ja muut rajoitteet muuttavat osaltaan suunnittelun ja toteutuksen toimintalinjoja ja keinoja. Suunnitteluorganisaatiot ja muut instituutiot pyrkivät vastaamaan politiikan tavoitteisiin mutta yrittävät myös vaikuttaa niihin. Suunnittelu- ja toteuttamisorganisaatiot joutuvat ottamaan politiikan, hallinnon omat ja markkinoiden (käyttäjien ja tuottamisorganisaatioiden) aiheuttamat esteet toiminnassaan huomioon – ja voivat parhaimmillaan myös vaikuttaa niihin itse. Lopputulokset ovat kuitenkin erilaisia kuin tilanteessa, jossa esteitä ei ole. Toisaalta prosesseissa voi esiintyä edisteitä, jotka vievät toimenpidettä prosessissa eteenpäin riippumatta sen sisällöstä.



**Kuva 1. Institutionaalisten esteiden vaikutus suunnittelun lopputuloksiin (Niskanen et al. 2005)**

Erilaisia politiikan, hallinnon ja markkinoiden esteitä syntyy joukkoliikenteen kehittämisprosesseissa eri syistä, mitä on havainnollistettu kuvassa 2. Karkeasti yksinkertaistaen kehittäminen etenee päätöksenteon ja päätöksiä toteuttavan organisoinnin toimijoiden välillä. Eri toimijoita kuvaavien laatikoiden väliin on piirretty prosessin vaiheita kuvaavat nuolet ja erilaiset esteet, joihin prosessi saattaa tyypillisesti törmätä.



**Kuva 2. Esteiden (harmaat laatikot) esiintyminen kehittämisprosessissa (LVM78/2005 mukaellen)**

Organisoinnissa esiintyy esteitä, jotka johtuvat esimerkiksi **informaation puutteista**. Ne vaikuttavat muun muassa siihen, miten strateginen ohjaus, seuranta ja kehittämisorganisaatiot näkevät käyttäjien tarpeet. Organisatorisia esteitä voi myös esiintyä:

- strategisella tasolla työn ja yhteistoiminnan organisoinnissa sekä vastuunjaossa organisaatioiden välillä,
- toiminnallisella tasolla organisaation sisällä,
- yksilötasolla esim. tietoihin, taitoihin, ymmärrykseen ja motivaatioon liittyen.

Organisoinnin ensimmäisen vaiheen lopputulos on analyysi, jonka perusteella päätöksenteon tulee hahmottaa tavoiteltavat politiikat, eli päämäärät, joilla havaitut ongelmat voidaan poistaa ja tarpeet tyydyttää. Päätöksenteossa etu- ja sidosryhmien **intressit** vaikuttavat siihen, miten päättäjät suhtautuvat suunnitteluorganisaatioiden esittämiin analyysihin. Käyttäjät vaikuttavat myös muita kanavia pitkin eturyhmien ajatteluun esimerkiksi median kautta. Erityisesti toimenpiteiden ennakoitujen vaikutukset eri käyttäjäryhmiin vaikuttavat niiden todelliseen tai oletettuun **hyväksyttävyyteen**, jolle politiikat ovat herkkiä oman tulevaisuutensa kannalta.

Valitut politiikat määrittelevät pitkälle sen, minkälaisia vaihtoehtoja suunnitteluorganisaatiot tuottavat päätöksenteolle. Suunnittelun **rakenteisiin ja toimintatapoihin liittyvistä ongelmista** johtuen suunnitteluun päätyvät politiikat ja toimenpiteet saattavat kuitenkin erota siitä mitä päätöksenteko alun perin halusi. Poliitiikalle tarjottavat vaihtoehdot ovat suunnittelun lopputulos.

Eturyhmien intressit ja hyväksyttävyyssseikat vaikuttavat erityisesti siihen, kuinka halukkaasti päätöksenteko haluaa rahoittaa suunnittelun esittämiä vaihtoehtoja. **Rahoituksen riittämättömyys**, olemassa olevat **lait** ja muut politiikkasektorien **prioriteetit** saattavat myös muodostua toimenpiteiden toteuttamiselle esteiksi. Niitä voidaan toisaalta Suomessa yleensä poistaa nopeassakin tahdissa jos päätöksenteossa saavutetaan siitä yhteisymmärrys.

Rajalliset resurssit ym. johtavat valintoihin erilaisista toimenpiteistä, jotka annetaan taas organisoinnin toteutettavaksi. Hankinnan rakenteet ja toimintatapoihin liittyvät ongelmat voivat jälleen vaikuttaa toimenpiteiden yksityiskohtiin. Toisaalta toimenpiteet voivat toteuttamisvaiheessa estyä **teknologioiden puutteiden** tai **toimintaympäristön monimutkaisuuden** takia.

Prosessin lopputuloksena toimenpiteet muuttavat liikennejärjestelmää, ja vaikutukset luonnollisesti muokkaavat käyttäjien käsityksiä toimenpiteiden tehokkuudesta hyväksyttävyyden kannalta. Tarpeiden vastaaminen edellyttää siis yhteiskunnallisilta prosesseilta useita vaiheita jotka saattavat törmätä matkan varrella erityyppisiin itse ongelmasta ja sen ratkaisusta riippumattomiin esteisiin.

## 2.2 Tarkastelukehikko

Esteiden analysointiin kehitettiin tässä tutkimuksessa kehikko, johon kuvassa 2 esiintyvät toteuttamisprosessin toimijatahot luokitellaan joko

- **politiikkatason** esteisiin julkisyhteisöjen päätöksentekojärjestelmässä,
- **hallintotason** esteisiin osana viranomaisten toimintaa tai
- **käyttäjä-/tuotantotason** esteisiin osana palveluiden kysyntää ja tarjontaa.

Eri toimijoilla on toteuttamisprosessissa erilainen rooli. Toteuttamisprosessin eri tahot ovat keskenään vuorovaikutuksessa, jonka säännöt instituutiot määrittelevät.

Toteuttamisprosessia voidaan tarkastella sen mukaan syntyvätkö esteet kuvassa 2 eri tahoja edustavien laatikkojen sisälle vai niiden välille. Esteet jaetaan joko

- **yksilöllisiin** esteisiin, joita ovat esimerkiksi ajattelumallit, asenteet, tietopuutteet tai
- järkipäistä päätöksentekoa haittaaviin lakeihin, sopimuksiin, normeihin, ym. sosiaaliseen vuorovaikutukseen eli **yhteisöllisiin** esteisiin.

Toisaalta esteet kuuluvat joko

- hallinnollisiin ja toiminnallisiin rakenteisiin liittyviin **strategisiin** esteisiin tai
- toteutukseen ja toimenpiteisiin liittyviin **operatiivisiin** esteisiin.

Estetyyppien ja esiintymistasojen ristiintaulukoinnin avulla saadaan kuvan 3 esteiden muodostumisen ongelmakenttä. Soluissa on esitetty tyypillisiä institutionaalisia esteitä, jotka kohdentuvat toisaalta tyyppin ja toisaalta tason mukaan. Estekehikon sarakkeet muodostavat vasemmalta oikealle ”komentosuunnan”, sillä poliittisella tasolla päätetään hyvin pitkälle periaatteelliset ja rakenteelliset ratkaisut, jonka jälkeen hallinnon tasolla toimitaan tässä viitekehyksessä, ellei vastuuta ole siirretty kokonaan markkinaehtoiseen tuotantoon.

"Edellytystasot"

"Komentotasot"				
	<b>Esiintymistaso</b>	<b>Politiikka</b>	<b>Hallinto</b>	<b>Käyttäjät / tuotanto</b>
	<b>Estetyypit</b>	"julkisyhteisöjen päätöksenteko"	"viranomaisten toiminta"	"palveluiden tarjonta ja kysyntä"
	<b>Yksilölliset</b>	Valta, ideologiat, julkisuus	Periaatteet, ajattelumallit	Arvomaailma, asenteet
	<b>Yhteisölliset</b>	Lait, tavoitteet, priorisointi	Normistot, toimintatavat	Kannustimet, hyväksyttävyys
	<b>Strategiset</b>	Organisaatorakenteet (hierarkia, vastuut)	Tehtäväjako, ohjausprosessit	Tuotantorakenne, liikkeenjohto
	<b>Operatiiviset</b>	Rahoitus, hallinnolliset rajat	Toteutusmallit, henkilöstö	Menetelmät, teknologiat

**Kuva 3. Esteiden analyysi niiden luonteen ja esiintymistasojen mukaan**

Eri estetyypit vaikuttavat prosesseissa usein tärkeysjärjestyksessä, jolloin alempien taso-  
jen esteiden purkaminen edellyttää ongelmien ratkeamista ensin edellisillä tai ylemmillä  
tasoilla. Rahoitus on tyypillinen esimerkki tästä: jos tarvittavalla toimenpiteellä ei ole  
isäntäorganisaatiota, ei rahoitustakaan ole aina helppo järjestää, sillä rahoituksen allo-  
kointi tapahtuu tyypillisesti organisaatioiden kautta. Jos taas lait, tavoitteet ja niiden  
priorisointi eivät ole linjassa toimenpiteen kanssa tai ongelma ei ole poliittisesti riittävän  
suuri, organisatorisia edellytyksiä ei tyypillisesti varmisteta esimerkiksi muokkaamalla  
rakenteita uusiksi. Tässä voi taas olla takana jopa yksittäisten päättäjien asenteet, tieto-  
puutteet, valtopolitiikka tai ideologiset näkökohdat. Yksittäisen päättäjän asenteet tms.  
voi toimia siis perimmäisenä lukkona, joka tulisi avata ensin jotta muihin esteisiin pääs-  
täisiin käsiksi.

Alimman tason esteiden (rahoituksen puutteen tai hallinnollisten rajojen koordinoi-  
tion ongelmien) ratkaiseminen saattaa siis vaatia monentasoisten muiden ongelmien ym-  
märtämistä ja ratkaisua ennen kuin akuuteimmalta vaikuttavaa asiaa päästään edes käsit-  
telemään. Toisaalta jos ylemmillä tasoilla syntyy vahva halu ja tarve jonkin toimenpi-  
teen toteuttamiseen eli aloite tulee vaikutusvaltaisilta yksilöiltä tai ryhmiltä, vaikealtakin  
tuntuvia ongelmia voidaan ratkaista nopeassa tahdissa.

## 2.3 Esimerkkitapaukset

Edellisissä kappaleissa muodostettiin joukkoliikenteen kehittämisen esteiden tarkastelu-  
kehikko. Kehikkoa testataan seuraavissa luvuissa yksittäisten toimenpiteiden analysoin-  
nissa. Esimerkkitapauksiksi valittiin erilaisia joukkoliikenteen kehittämistoimia, joissa  
arveltiin kokemusten mukaan olevan esteitä ja etsittiin myös tilanteita, joissa ajateltu  
lopputulos on prosessien aikana muuttunut alkuperäisestä. Tämän jälkeen selvitettiin  
miksi näin on tapahtunut. Esimerkkitapausten materiaali saatiin henkilöhaastatteluiden  
avulla. Osa haastatteluista on toteutettu myös ryhmähaastatteluina.

Kussakin luvussa kuvataan analysoitujen esimerkkitapausten ongelmat joihin on törmät-  
ty, toteuttamisprosessi ja haastatellut henkilöt. Seuraavaksi kuvataan toteuttamisessa  
havaitut esteet (tai edisteet). Estetyypit kuvataan muodostumistasoittain lähtien politiik-

katason esteistä päätyen hallintoon liittyvien esteiden kautta markkinoilla ja käyttäjäkunnassa ilmeneviin seikkoihin. Lopuksi pääseikat esitetään analyysikehikossa.

Ensimmäisessä esimerkissä pureudutaan saman hallintokunnan eri hierarkiatasojen väliin vertikaalisiin ongelmiin ja toisessa tutkitaan hallintorajojen ylittävien toimien horisontaalisia esteitä. Kolmannessa esimerkissä tutkitaan organisaation puutetta ja neljännessä edisteitä. Lopuksi tutkitaan kehittämisen esteiden luonnetta yleensä.

### 3 CASE 1: PIENET PARANTAMISTOIMET

Edellisissä luvuissa käytiin läpi tutkimuksen lähtökohdat ja menetelmät. Seuraavissa luvuissa esitellään esimerkkitapausten tulokset. Tyypillisimpiä organisatorisia ongelmia ovat saman hallintokunnan eri tasojen väliset ongelmat. Ensimmäisessä esimerkissä pureudutaan myös institutionaalisen esteen perusongelmaan: pienen toimenpiteen este ei ole sen helpompi ylittää kuin isonkaan vastaavan. Esimerkkitapauksessa on haastateltu Vantaan kaupungin joukkoliikenteen infrastruktuurista vastaavaa liikenneinsinööriä Leila Nuotiota. Lisäksi YTV:ssä pidetyssä ryhmähaastattelussa (Reijo Teerioja, Suoma Sihto, Kimmo Sinisalo) esitettiin näkemyksiä ongelmista, joita pienet joukkoliikennehankkeet kohtaavat.

#### 3.1 Ongelma ja prosessi

Pääkaupunkiseudun liikennöitsijät ovat usein esimerkiksi linjastosuunnitelmien yhteydessä todenneet, että kaupunkimaisen bussiliikenteen infrastruktuurissa ilmenee puutteellisesta katu-, liittymä- ja pysäkkimitoituksesta johtuvia ongelmia, jotka edelleen aiheuttavat kalustovaurioita, vaaratilanteita tai viivytyksiä. Kalustovaurioiden syntyminen puolestaan aiheuttaa välittömiä ja ennakoimattomia lisäkustannuksia liikennepalvelun tuottajalle ja ajan myötä välillisesti myös liikenteen tilaajalle. Jopa pysäkkikatoksen epäedullinen sijoittaminen pysäkillä voi aiheuttaa tarpeettomia viivytyksiä matkustajille.

Joukkoliikennettä painottavassa liikennepolitiikassa kilpailukyvyn edistäminen koostuu myös strategisen tason suunnitelmissa paljon pienistä toimenpiteistä. Siten on tärkeää selvittää, millaisia esteitä joukkoliikenteen toimintaedellytysten kannalta tärkeiden pienien parannustoimien toteutuminen voi kohdata.

Esimerkkitapauksessa selvitettiin, miksi joukkoliikenteen pieniä infrastruktuurin parannustoimia ei aina voida toteuttaa suunnitteluohjeiden mukaisesti. Lisäksi tarkasteltiin, millä tavalla eritasoista suunnitteluohjeistusta noudatetaan käytännössä, miten infrastruktuurin rajoitteet otetaan linjasto- ja liikennöintisuunnitteluvaiheissa huomioon ja minkälaisiin muihin esteisiin joukkoliikenteen infrastruktuurin kehittämiseen tähtäävät pienet hankkeet voivat mm. suunnittelu- ja päätöksentekoprosesseissa törmätä. Konkreettisenä esimerkkitapauksena on tutkittu uuden pysäkin, käänköpaikan tai joukkoliikennettä hyödyttävän uuden katuyhteyden toteuttamista.

Uuden pysäkin rakentamistarpeen tai vanhan pysäkin siirtotarpeen voi laukaista esimerkiksi asukasaloite tai linjastosuunnitelman myötä linjareitin siirtyminen uudelle kadulle. Vantaalla ns. infraryhmä tekee rakentamistarpeesta päätöksen, jonka pohjalta liikennesuunnittelija laatii kohteesta riippuen yleissuunnitelman, katusuunnitelman tai lisäyksen olevaan katusuunnitelmaan.

Katusuunnitelman valmistuttua se asetetaan nähtäville. Katusuunnitelmaehdotus pidetään julkisesti nähtävänä 14 päivän ajan. Vantaalla kuntatekniikan jaos käsittelee mahdolliset valitukset ja hyväksyy katusuunnitelmat. Myös kadunsuunnittelupäällikkö hyväksyy suunnitelmia, ja pienempien toimenpiteiden osalta myös liikenneinsinööri voi hyväksyä nähtävänä olevat suunnitelmat.

Valitusten käsittelyn ja hyväksymisen jälkeen suunnitelma lisätään rakentamisaikatauluun ja laitetaan arkistoon. Vuosittain tehdään rakentamishjelma pienistä töistä. Suuremmat kohteet tarvitsevat oman menokohdan sekä lautakuntakäsittelyn.

Katujen ja vesihuollon rakentamishjelmista huolehtii kehittämisyksikkö. Katutekniikka toteuttaa ohjelmoidut hankkeet ja luovuttaa ne valmiina katujen osalta kadunpitoyksikölle toteutettavaksi. Rakentamisen laatua ja käytännön toteutusta valvoo vastaava mestari tai valvoja.

### **3.2 Havaitut päätöksentekotason esteet**

#### ***Päätöksenteossa pieniä hankkeita vaivaa näkymättömyys...***

Johtoryhmätasoinen kiinnostus päätöksenteosta pienten toimenpiteiden suhteen on selvästi suuria hankkeita vähäisempi. Poliitiikkatasolla on havaittavissa, että suurista hankkeista on ”enemmän gloriaa jaossa”. Poliitiikkatason kiinnostusta pieniä hankkeita kohtaan kuvaa haastattelussa esiin lausahdus ”roskakorista pysäkillä ei saa sulkaa hattuunsa”. Pienten joukkoliikennetoimien ajamisesta ei myöskään saa näkyvyyttä esim. julkisuudessa. Pieniä kehittämistoimia vaivaa selvästi poliitiikkatason yhteisöllisenä esteenä näkymättömyys poliitikkojen päättäessä pääosin isoista hankkeista.

Esteitä liittyy myös päätöksenteko- ja hallintorutiinien sykleihin. Vuosittain laadittavat rakentamishjelmat, katusuunnitelmat ja nähtävillä olo tehdään määrättyyn aikaan vuodesta. Pienet toimet kohtaavat periaatteessa yhtä työläät hallinnolliset käsittelyrutiinit kuin isommatkin hankkeet, mikä on päätöksenteko- ja hallintotasoilla ilmenevä operatiivinen este.

#### ***... jota ennen kaikkea perusteluvaikkeudet aiheuttavat***

Tyypillisesti kunnallisessa päätöksenteossa ja hallinnossa organisatorisiksi esteiksi muodostuvat pienten hankkeiden perusteluvaikkeudet ja keskusteluyhteyksien puute. Esimerkiksi joukkoliikennettä hyödyttäviä katuyhteyksiä koskevassa päätöksenteossa kohdataan perusteluvaikkeuksia, jos suunnitelmissa ei riittävästi painoteta hyötyjä (esim. uuden katuyhteyden tuomia liikennöintikustannussäästöjä). Vakuuttavien perustelujen puutteesta on seurauksena, että päätöksenteossa operatiiviseksi esteeksi muodostuu pienten hankkeiden jääminen helposti hankelintojen jälkipäähän. Esimerkiksi teemapaketointi on parantanut pienempien hankkeiden tilannetta, jolloin niistä saadaan suurempia kokonaisuuksia. Teemapaketointia käytetään esimerkiksi PLJ:ssa ja valtion talousarviossa.

Keskeisimpänä perusteluna esimerkiksi joukkoliikenteen operointia merkittävästi hyödyntävien katuyhteyksien osalta pidetään joukkoliikenteen linjastosuunnitelmia, joissa linjaston kehittämistä ei niinkään tarkastella jonkin uuden katuyhteyden rakentamisen näkökulmasta vaan perustelujen pääpaino on yleensä suunnitelmien kokonaistavoitteissa ja vaikutuksissa. Tällöin on riskinä, että kunnallisessa päätöksenteossa joukkoliikennettä hyödyntäviä katuyhteyksiä ei koskaan rakenneta. Linjastoa ei pidä suunnitella vain nykyisiä katuja hyödyntäen vaan ottaa käsittelyyn myös ne linjastomahdollisuudet, joita uuden kadun rakentaminen tarjoaa.



Perusteluvaikeuksia voidaan vähentää selvittämällä toimenpiteiden liikennöintikustannus- ja aikasäästöt. Säästöjen perustelemia katuhankeita on mahdollista aikaistaa ja jopa ottaa toteutettavaksi vaikka ne eivät kuulu 5-vuotissuunnitelmiin.

### 3.3 Havaitut hallintotason esteet

#### *Hallinnossa korostuvat puutteet suunnittelutasojen yhteensovittamisessa...*

Strategisella suunnitteluportaalla yleensä ajatellaan, että pienet joukkoliikenteen kehittämistoimet hoituvat luonnollisesti alempien organisaatio- ja päätöksentekotasojen käytännön toiminnassa. Eri suunnittelutasot kytketään sitten yhteen alisteisten suunnittelu- ja päätöksentekoprosessien kautta. Haastatteluissa on tullut esiin, että käsitys ei sellaisenaan pidä paikkaansa – perinteisesti pienet kehittämistoimet eivät ole edenneet samalla tavalla eteenpäin, koska pienet toimenpiteet eivät herätä kiinnostusta eivätkä suunnittelutasot keskustele saumattomasti keskenään.

Myös YTV:ssä on tunnustettu, että joukkoliikenteen strategisen ja taktisen suunnittelutason yhteensovittamisessa on vielä parantamisen varaa. Toimenpiteisiin on ryhdytty eri suunnittelutasojen välisen puuttuvan linkin luomiseksi. Esimerkiksi parhaillaan laadittavana oleva tavoitelinjastosuunnitelma on puuttuva linkki strategisen ja taktisen suunnittelutasojen välillä.

#### *...ja keskusteluyhteyksissä*

Hallinnon sisällä horisontaalisten keskusteluyhteyksien puute voi ilmetä silloin, kun tiedot linjasto- ja liikennöintisuunnittelun tarpeista ja vastaavasti infrastruktuurisuunnittelun osalta katuverkon mahdollisuuksista eivät kohta. Mm. näistä syistä joukkoliikennelinjoja ei ajoittain liikennöidä tarkoituksenmukaisella kalustolla sopivassa katuympäristössä.

Kaavoituksessakaan ei aina osata varautua tuleviin joukkoliikenteen tarpeisiin esimerkiksi kääntöpaikkojen tarpeina, koska kaavoitustyö ja linjastosuunnittelu käydään pitkälti toisiinsa liittymättöminä prosesseina. Tältä osin vuorovaikutus on kuitenkin lisääntymässä. Liikennöinti- ja linjastosuunnitelmia laadittaessa esimerkiksi YTV ja kaupunki käyvät vuoropuhelua infraryhmässä kääntöpaikoista sekä uusista joukkoliikennereiteistä ja pysäkeistä linjastosuunnitelman toteuttamiseksi. Joukkoliikenteen osalta prosessi eteneekin useimmiten siten, että infrastruktuuri mukautetaan joukkoliikenteen tarpeisiin eikä toisin päin. Panostamalla kaavaselostuksissa joukkoliikennejärjestelyjen (reitit ja pysäkit) kuvaamiseen voidaan suunnitelmaprosessien välisiä esteitä lieventää.

Pienet toimenpiteet ovat osa liikennejärjestelmätyötä, jossa eri toimijoiden on jaksettava ajaa pitkäjänteisesti ja sinnikkäästi myös pieniä asioita.

#### *Suunnitteluohjeistus on riittävää, mutta suunnitteluresursseissa on puutteita*

Hallinnon sisällä operatiiviseksi esteeksi ei tavallisesti muodostu se, että olevasta suunnitteluohjeistuksesta tai normeista ei ole ajanmukaista tietoa tai että ohjeistusta ei noudatettaisi. Suunnitteluohjeistusta myös päivitetään tarpeen mukaan. Vanhoja katusuunnitelmia ei kuitenkaan päivitetä uusia suunnitteluohjeita vastaaviksi. Jälkikäteen voikin näyttää siltä, ettei vallitsevaa suunnitteluohjeistusta ole noudatettu.

Kaupungin omien suunnitteluresurssien niukkuus vaikeuttaa erityisesti pienimpien kohteiden suunnittelua, koska juuri isommat työt on helpompi antaa konsultin toteutettavaksi.

### 3.4 Tuotannon esteet ja hyväksyttävyyshäkökohdat

#### *Kompastuuko toteutus asiakkaiden arvoihin ja asenteisiin vuorovaikutusprosessissa?*

Joukkoliikennehankkeiden hyväksyttävyys on yleensä hyvä. Nykykäytäntöjen mukaan asukkaiden kuuleminen on keskeinen osa suunnitteluprosessia. Markkinointiin ja käyttöäjiin liittyviä kognitiivisia eli yksilöiden ajattelutapoihin ja arvostuksiin liittyviä hyväksyttävyysesteitä tulee usein esiin asukaspalautteen kautta tai suunnitelmien esittelytilaisuuksissa.

Kuntalaisilla on erilaisia tarpeita; kun yksi haluaa bussilinjan ja lyhempiä kävelyetäisyyksiä niin toinen haluaa rauhallista ympäristöä ja liikenneturvallisuutta. Erilaisten arvostusten lisäksi väärät mielikuvat ja virheelliset tiedot hankkeen sisällöstä tai suunnitelmien toteutustavoista voivat heikentää hyväksyttävyyttä. Tyypillisesti suunnitelma- ja lupavaiheessa esiin ovat nousseet luonnonsuojelulliset ja liikenteen meluun liittyneet valitusuhat, joiden takia hankkeet ovat olleet vaarassa viivästyä.

Suunnittelun vuorovaikutus asukkaiden kanssa on osaltaan parantanut esimerkiksi Tammiston joukkoliikennekadun toteutumista Helsingissä. Katuhankkeisiin ja niiden vaikutuksiin liittyy usein negatiivisia mielikuvia oman elinympäristön muutoksista. Yleisötilaisuuksissa esiteltyjen suunnitelmien ja asukkaiden kuuleminen luovat aitoa vuorovaikutusta, jolloin myös hankkeen todelliset vaikutukset korvaavat tai oikaisevat virheellisiä käsityksiä. Vuorovaikutteisen suunnittelun ja asukasyhteyksien lisääntyminen on osaltaan parantanut hankkeiden hyväksyntää.

Vuorovaikutus ja lausuntomenettelyt tuottavat siten lisätietoa käyttäjien arvostuksista myös virkamiesten päätöksentekoon. Kun suunnittelijat kuulevat eri kantoja, on helpompi hyväksyä joko enemmistön kanta tai muodostaa tarkoituksenmukainen kompromissi.

#### *Suunnitelmat kohtaavat myös fyysisiä esteitä*

Fyysisessä suunnittelussa joudutaan varsin usein poikkeamaan optimaalisesta suunnitteluratkaisusta. Asemakaavan määrittelemän rajallisen katutilan tai kiinteiden esteiden (puut, valaisinpylväät) vuoksi päädytään hyvin usein kompromissiratkaisuun. Operatiivisella tasolla esteeksi voi muodostua myös ajantasaisen seuranta- ja toteutustiedon puuttuminen, jolloin mahdollisten korjaavien toimenpiteiden toteutus viivästyy.

### 3.5 Analyysikehikko

*Pienten kehittämistoimien esteiden esiintymistasot ja merkittävyys (värin tummuusaste)*

<b>Esiintymistaso</b> <b>Estetyypit</b>	<b>Politiikka</b> "julkisyhteisöjen päätöksenteko"	<b>Hallinto</b> "viranomaisten toiminta"	<b>Käyttäjät / tuotanto</b> "palveluiden kysyntä ja tarjonta"
<b>Yksilölliset</b> "ajattelumallit, asenteet, tietopuutteet"			- asukkaiden erilaiset tarpeet ja arvostukset
<b>Yhteisölliset</b> "järkiperäistä toimintaa haittaavat, lait, sopimukset, normit, vuorovaikutus"	- pieniä kehittämistoimia vaivaa näkymättömyys - perusteluvaikeudet kunnallisessa päätöksenteossa	- pienet hankkeet samassa prosessissa ja syklissä kuin suuretkin - suunnitelmien alisteisuus	- mielikuvat ja virheelliset tiedot suunnitelmista ja niiden vaikutuksista - valitusuhat
<b>Strategiset</b> "hallinnollisiin ja toiminnallisiin rakenteisiin liittyvät ongelmat"		- organisaatioiden väliset (kaavoitus, infrapuoli ja liikennöintisuunnittelu) keskusteluyhteydet - varautuminen kaavoituksessa tuleviin joukkoliikennetarpeisiin usein vaikeaa	
<b>Operatiiviset</b> "toteutukseen ja toimenpiteisiin liittyvät ongelmat"	- perusteluvaikeudet => pienet toimet helposti hankelintojen alapäähän	- vanhoja suunnitelmia ei päivitetä - puutteelliset suunnitteluresurit pienissä kohteissa	- olemassa oleva ympäristö johtaa usein kompromissiratkaisuun - ajantasainen seuranta- ja toteutustieto puuttuu

## 4 CASE 2: LIITYNTÄPYSÄKÖINNIN KEHITTÄMINEN

Edellisessä esimerkkitapauksessa tutkittiin hallinnon vertikaalisia esteitä. Länsiväylän liityntäpysäköinti on hyvä esimerkki sekä maantieteelliset että kulkumuodon hallintorajat ylittävästä liikennepalvelusta, jonka yhteydessä voi tutkia hallinto-organisaatioiden horisontaalista koordinaatiota. Peruslähtökohdiltaan kehittämishankkeena tutkittu tapaus vaikuttaa, kuten ensimmäinenkin tapaus, melko yksinkertaiselta.

Esimerkkitapauksessa on selvitetty lähinnä Länsiväylän liikennekäytävän problematiikan osalta, mitkä tekijät ovat hidastaneet ja estäneet liityntäpysäköinnin kehittämistä. Casessa on haastateltu YTV:sta pääkaupunkiseudun liityntäpysäköintityöryhmän puheenjohtaja Jukka Pesosta, Espoon kaupungilta apulaisliikennepäällikkö Davy Beilinsonia ja joukkoliikenneinsinööri Petri Suomista, Helsingin kaupungilta Anssi Narvalaa sekä Uudenmaan tiepiiristä Jukka Peuraa.

### 4.1 Ongelma ja prosessi

Pääkaupunkiseudun liityntäpysäköintistrategiassa on todettu, että Länsiväylä on pääkaupunkiseudun ainoa suuri joukkoliikennekäytävä, jonka varrella ei ole riittävästi liityntäpysäköintipaikkoja. Nykyiset liityntäpysäköintialueet on toteutettu lähinnä raskaan raideliikenteen asemien yhteyteen. Espoon kaupungin jatkotutkimuksena laatiman Länsiväylän suunnan liityntäpysäköintiselvityksen mukaan Länsiväylällä on välitöntä tarvetta sekä autojen että polkupyörien liityntäpysäköintialueiden lisärakentamiselle. Työn yhteydessä on liityntäpysäköintitoimet todettu yhteiskuntataloudellisesti kannattaviksi.

Kaksi vuotta laaditun selvityksen jälkeen liityntäpysäköintialueiden tarkempaan suunnitteluun, rakentamiseen ja edelleen käyttöönottoon liittyen ei ole kuitenkaan tapahtunut olennaista edistystä. Kivenlahden alueella on tekeillä tiesuunnitelma, jonka yhteydessä on tarkoitus selvittää myös liityntäpysäköintialueen toteuttamista. Konkreettisiin kehittämistoimiin ei ole päästy.

Pääkaupunkiseudulla on toiminut 1980-luvun lopulta lähtien pääkaupunkiseudun liityntäpysäköintityöryhmä, jossa kokoon kutsujana on YTV. Ryhmässä on edustus Helsingin, Espoon, Vantaan ja Kauniaisten kaupungeista, Helsingin kaupungin liikennelaitoksesta, Uudenmaan tiepiiristä, Ratahallintokeskuksesta, Uudenmaan liitosta, liikenne- ja viestintäministeriöstä ja VR Osakeyhtiöstä. YTV-vetoinen työryhmä koordinoi ja kokoaa kuntien ja muiden toimijoiden suunnitelmat yhteen. Työryhmällä ei ole toimeenpanovaltaa, vaan sillä on lähinnä strategioita kirjoittava ja liityntäpysäköinnin toteuttamissuosituksia antava rooli. Työryhmä kokoontuu noin kerran kuukaudessa.

## 4.2 Havaitut päätöksentekotason esteet

### *Kun kustannukset ja hyödyt eivät kohta*

Liityntäpysäköinnin kustannusjakoa kaupunkien kesken on vaikea perustella hyötyjen kohdistumisen mukaan. Liityntäpysäköintialueiden tuottamat hyödyt jakaantuvat alueellisesti monella tavalla, mikä voi johtaa ristiriitoihin rahoituksen järjestämisessä. Vaikka liityntäpysäköinti onkin todettu yhteiskuntataloudellisesti kannattavaksi, nämä kustannusjako-ongelmat voivat kuitenkin vaikeuttaa hankkeiden etenemistä päätöksentekoprosesseissa. Esimerkiksi Helsingin osalta määrärahakysymys liittyy siihen, kuinka mielekästä Helsingin kaupungin on rahoittaa Helsingin ulkopuolelta tulevien liityntäpysäköintialueita.

HKL maksaa liityntäpysäköinnin kustannukset Helsingin alueella. Ylimääräisiä kustannuksia koituu lipputulovaikutuksetkin huomioon ottaen HKL:lle noin 1 €/matka, mikä vähentää HKL:n intressiä liityntäpysäköinnin lisäämiseen ja kehittämiseen.

Helsingin näkemyksen mukaan liityntäpysäköintialueiden toteuttamisessa vältetään tilapäisiä laajentamisia ja väliaikaisratkaisuja, ja alueet pyritään yhteiskuntataloudellisen tehokkuuden maksimoimiseksi toteuttamaan mahdollisimman lähelle matkojen lähtöaluetta. Näistä lähtökohdista esimerkiksi Ruoholahden liityntäpysäköinnin kehittäminen ei vähentäisi Länsiväylän liikenteellistä kuormitusta, vaikka Helsingin ydinkeskustan katuverkon kuormittumista kylläkin.

Espoon kaupunki on esittänyt Helsingille suunnatussa kirjelmässään Hanasaaren alueen laajentamista. Helsingin kaupungilla ei ole ollut aktiivista intressiä Hanasaaren kehittämiseen, koska Ruoholahden kokonaistehokkuutta ei ole vielä hyödynnetty täysimääräisesti ja Koivusaaren alue on selvitysalueena Helsingin yleiskaavassa. Helsinki on kuitenkin todennut myönteisessä lausuntovastineessaan, että Espoon kaupunki voi omarahoitteisesti tietyin ehdoin laajentaa nykyistä aluetta väliaikaisella ratkaisulla Helsingin puolella.

## 4.3 Havaitut hallintotason esteet

### *Toimijoita riittää, mutta keskeisenä ongelmana on isännättömyys*

Liityntäpysäköintialueiden kehittäminen sivuaa useiden organisaatioiden toimintaa. YTV:lla on pääkaupunkiseudulla strategioita kirjoittava rooli. PLJ:ssa priorisoidaan liityntäpysäköintitoiminnan kehittämistarve. Toteutuksen osalta alueiden kehittämisestä vastaavat alueesta riippuen joko kaupunki itse tai yhdessä Tiehallinnon tai Ratahallintokeskuksen kanssa alueen muiden toimijoiden näkemykset mahdollisuuksien mukaan huomioiden. Kaupunkiorganisaation sisällä vastuut liityntäpysäköinnin kehittämisestä jakautuvat tilavarausten osalta kaavoituksen, fyysisen suunnittelun osalta katusuunnittelun ja joukkoliikenteen vaikutusten osalta joukkoliikennesuunnittelijoiden kesken.

Liityntäpysäköinti voi edellä mainituista organisatorisista syistä johtuen jäädä vaille aktiivista toteuttajaa ja isäntää. Liityntäpysäköintipaikkojen toteutus sisällytetään yleensä raide- tai tieliikenneinvestointien kustannuksiin, jolloin perinteiset rahoittajat eli kunnat ja Ratahallintokeskus rakentavat liityntäpysäköintipaikkoja. Liityntäpysäköintipaikko-

jen rakentamisen rahoittaminen muuten kuin raide- ja tieinvestointien toteuttamisen yhteydessä on osoittautunut vaikeaksi.

Liityntäpysäköintipaikkojen toteuttaminen voidaan yhdistää myös kaavoitus- ja rakentamissopimuksiin, jolloin pysäköijistä hyötyvät kaupalliset yritykset saadaan mukaan rahoittamaan pysäköintipaikkojen rakentamista. Liityntäpysäköintiä voidaan hyödyntää myös olemassa olevien kaupallisten toimintojen yhteyteen, jolloin paikat toimivat vuoropysäköintiperiaatteella.

#### **4.4 Hyväksyttävyyšnäkökohdat**

##### ***Lähitulevaisuuden suuri hanke voi luoda uhkakuvan hukkainvestoinnista***

Etelä-Espoon metropäätöksen myötä joitakin suhteellisen kalliita liityntäpysäköintialueita voidaan pitää hukkainvestointina, sillä kaikkine suunnitelmavaiheineen pohjaolosuhteiltaan vaikean alueen toteuttamiseen mennee vuosia. Espoon metron rakentaminen on ajoitettu PLJ:ssa aloitettavaksi ennen vuotta 2015.

Eräiden virkamiesten näkemysten mukaan Etelä-Espoon metropäätös ja raideliikenneyhteyden toteutumista edeltänyt keskustelu sotki liityntäpysäköintialueiden edistämistä koskevia neuvotteluja. Liityntäpysäköintialueiden kehittämistä luonnehditaan hampaattomaksi. Espoossa on esitetty, että vaikka metro tulisi Etelä-Espooseen 10 vuoden kuluessa, olisi siitä huolimatta tarkoituksenmukaista toteuttaa liityntäpysäköintialueita Länsiväylälle.

## 4.5 Analyysikehikko

*Liityntäpysäköinnin kehittämisen esteiden esiintymistasot ja merkittävyys (värin tummuusaste)*

<b>Esiintymistaso</b> <b>Estetyypit</b>	<b>Politiikka</b> "julkisyhteisöjen päätöksenteko"	<b>Hallinto</b> "viranomaisten toiminta"	<b>Käyttäjät / tuotanto</b> "palveluiden kysyntä ja tarjonta"
<b>Yksilölliset</b> "ajattelumallit, asenteet, tietopuutteet"	- liityntäpysäköinti mielletään pieneksi asiaksi eikä useinkaan (tärkeäksi) osaksi joukkoliikennepolitiikkaa - hyötyjä ei välttämättä ymmärretä		
<b>Yhteisölliset</b> "järkiperaista toimintaa haittaavat, lait, sopimukset, normit, vuorovaikutus"	- hyötyjen ja kustannusten kohtaanto aiheuttaa perusteluvaikkeitä ja vaikeuttaa priorisointia - Espoon metropäätös => hukkainvestointipilotit? - toteutusvastuun siirtäminen yhteiskuntataloudellisiin optimointiperusteisiin	- liityntäpysäköintiä ei mielletä osaksi joukkoliikennettä	
<b>Strategiset</b> "hallinnollisiin ja toiminnallisiin rakenteisiin liittyvät ongelmat"	- paljon strategioita ja suunnitelmia kirjoittavia tahoja - kehittämisvastuu ja täytäntöönpano puuttuu => isännättömyys	- kaupunkiorganisaatiossa liityntäpysäköinnin jakautuminen usealle sektorille - kehittämisvastuu puuttuu	
<b>Operatiiviset</b> "toteutukseen ja toimenpiteisiin liittyvät ongelmat"	- rahoitus muuten kuin raide- ja tieinvestointien yhteydessä vaikeaa - hyötyjen ja kustannusten kohtaanto vaikeuttaa rahoituspäätöksiä ja niiden perusteluita.	- alueiden huono saatavuus - riski, että prosessien viivästyessä alueet vapautetaan varaukset muuhun käyttöön - maanomistukselliset kysymykset	- tiedottaminen ja tietojen päivitys (ei ole yhtä vastuullista toimijaa)

## 5 CASE 3: YLIKUNNALLINEN KEHITTÄMINEN

Edelliset tapaukset käsittelivät toteuttamisongelmaa tyypillisessä pääkaupunkiseudun tilanteessa, jossa ongelmat johtuvat joko eri tasojen organisaatioiden vertikaalisista tai saman tason organisaatioiden horisontaalisista koordinoitio ongelmista. Maaseudulla on kuitenkin tyypillinen tilanne, jossa hajanainen hallinto ei löydä vastuutahoa ollenkaan. Kyse on vakavasta hallinnon puutteesta, joka voi rapauttaa kokonaisten liikennejärjestelmäsunnitelmien toteuttamisen käytännössä.

Esimerkkitapauksessa on käytetty lähdemateriaalina vuonna 2006 valmistunutta Joensuun seudun liikennejärjestelmäsunnitelmaa. Lisäksi on haastateltu ylitarkastaja Liisa Joenperää Itä-Suomen lääninhallituksen liikenneosastolta.

### 5.1 Ongelma ja prosessi

Joensuun seudun liikennejärjestelmäsunnitelma on laadittu vuosina 2005–2006. Suunnitelman laadinnassa on korostettu käyttäjälähtöistä näkökulmaa ja vuorovaikutusta liikennejärjestelmän erilaisten käyttäjien ja sidosryhmien kanssa. Liikennejärjestelmän käyttäjälähtöisen kehittämisen keskeinen lähtökohta on, että vastuut ja valtuudet on organisoitu tarkoituksenmukaisella tavalla. Samoin rahoitukseen liittyvät rakenteiden ja päätöksentekomuotojen tulee olla sellaiset, että ne ohjaavat kehittämisen resursseja havaittujen tarpeiden ja yhteisesti sovittavien linjausten kannalta tarkoituksenmukaisesti.

Organisointi- ja rahoitusmallien suurin kehittämispaine Joensuun seudulla on kuntien liikennepalvelujen ostojen suunnittelussa, avoimen joukkoliikenteen suunnittelussa ja liikennöinnin järjestämisessä sekä paikallisliikenteen ja lähiliikenteen yhteensovittamisessa. Käyttäjälähtöinen liikkumisen kehittäminen edellyttäisi joukkoliikenteen tarjonnan tarkastelua palvelutasonäkökulmasta sekä sektoriajattelun sijaan kokonaisnäkemystä liikennepalvelujen järjestämisestä.

Aktiivisen toimijan puuttuminen on keskeinen seudullisen joukkoliikenteen kehittämisen ongelma. Vastaava tilanne on muillakin suurten kaupunkiseutujen ulkopuolisilla keskus- ja maaseutualueilla, joiden liikkumistarpeet ovat seudullisia. Vertailun vuoksi on otettu joitakin esimerkkejä pääkaupunkiseudulta, jossa seudullisen joukkoliikenteen suunnittelu- ja toteutusmallit ovat kehittyneet vuosien saatossa.

Vastuu joukkoliikenneyhteyksien suunnittelusta, rahoituksesta ja liikenteen hoidosta jakautuu Joensuussa monen eri toimijan kesken. Itsekannattava linjaliikenne, jonka suunnittelusta ja hoidosta vastaavat yksityiset liikennöitsijät, on sekä määrällisesti että vaikuttavuudeltaan merkittävin osa julkista liikennetarjontaa. Joensuun kaupunki myöntää linjaliikenneluvat kaupungin sisäiseen liikenteeseen ja ostaa sitä täydentävät reittiliikenteet kaupungin sisällä. Lääninhallitus myöntää muut linjaliikenneluvat sekä ostaa seudullisesti merkittäviä liityntä-, opiskelu- ja työmatkaliikenteitä. Seudun kaikki kunnat ostavat lisäksi kuntansa sisäisiä asiointi- ja koulumatkaliikenteitä joko avoimina tai erikseen määrätylellä asiakasryhmälle räätälöitynä.



## 5.2 Havaitut esteet

### *Joukkoliikennekenttä on pirstaleinen niin toimijoiden kuin rahoituksen osalta*

Vallitseva joukkoliikenteen organisointimalli, jossa suunnittelussa ja rahoituksessa on mukana useita osapuolia, luo joukkoliikennekenttään hajanaisuutta ja kustannustehottomuutta. Joukkoliikenteen järjestämiseen käytettävien kokonaissummien suuruus voi rahoituksen pirstaleisuuden takia jäädä myös kokonaan tiedostamatta.

### *Asiakaslähtöisen palvelutason suunnittelutyökalut puuttuvat*

Seudullinen joukkoliikenne toimii pitkälti yrityslähtöisesti eikä linjaston rakenteesta tai liikennöinnin kokonaisuuden suunnittelu ole yksissä käsissä. Joukkoliikenteen suunnittelu ei ole nykytilanteessa palvelutasolähtöistä, vaikkakin yrittäjävetoisuus luo osaltaan palvelutasoa tietyille yhteyksille. Toiminta tulee liikenteenharjoittajien bisnesmaailmasta ja yritys vetoisen liikenteen lähtökohtina ovat tehokkuus ja tuottavuus.

Haasteina ovat kuntien ja niiden hallintokuntien, liikenteenharjoittajien ja lääninhallituksen välinen yhteistyö joukkoliikenteen suunnittelussa ja erityisesti vastuunjakokysymykset hankkeiden toteuttamisvaiheissa.

### *Perinteiset infrapainotteiset toimintamallit luovat joukkoliikenteeseen johtajuusvajetta*

Liikkumista koskevat ongelmat ovat Joensuun seudulla tiedossa ja kehittämistarpeistakin ollaan yhtä mieltä, mutta jo itse asioista keskusteleminen voi muodostua ongelmaksi, koska ei tiedetä kenelle keskustelu kehittämisestä ja sen suunnittelusta ylipäättään kuuluu. Lääninhallituksen kehittämiseen ja suunnitteluun käytettävissä olevat määrärahat ja resurssit ovat viime vuosina olleet tiukoilla.

Joensuun seudulla ei ole olemassa myöskään omia resursseja, vaan yhteistyö muodostuu kuntien omista resursseista. Vaikka esim. yleiskaavaa laativilla henkilöillä olisi kiinnostusta ja mielenkiintoa tiettyjen yhteisten asioiden edistämiseen, niin asioiden eteenpäin vieminen ei ole mahdollista.

Seudullisten liikennejärjestelmäsuunnitelmien laatimisessa ovat kunnista usein mukana lähinnä teknisen puolen asiantuntijat. Käytännössä on kuitenkin havaittu, että liikennejärjestelmäsuunnitelmissa tulisi olla mukana myös joukkoliikenneasioista tietävät eli kuntien joukkoliikennevastuuhenkilöt. Valtaosassa kuntia joukkoliikenneasioita hoitavat sivistys- tai sosiaalitoimen henkilöt ns. oman toimen ohella.

### 5.3 Analyysikehikko

*Ylikunnallisen joukkoliikenteen kehittämisen esteiden esiintymistasot ja merkittävyys (värin tummuusaste)*

<b>Esiintymistaso</b> <b>Estetyypit</b>	<b>Politiikka</b> "julkisyhteisöjen päätöksenteko"	<b>Hallinto</b> "viranomaisten toiminta"	<b>Käyttäjät / tuotanto</b> "palveluiden kysyntä ja tarjonta"
<b>Yksilölliset</b> "ajattelumallit, asenteet, tietopuutteet"		perinteiset väylä- ja infrastruktuuri-tuotantoa korostavat hallinnot eivät tue vielä riittävästi asiakaslähtöisten liikkumispalvelujen suunnittelua	
<b>Yhteisölliset</b> "järkiperäistä toimintaa haittaavat, lait, sopimukset, normit, vuorovaikutus"	- henkilöliikennelainsäädännön velvoitteet - tavoitteiston tulkinnanvaraisuus (peruspalvelujen turvaaminen)	lupajärjestelmä ja lupien pitkät voimassa olot, linjaliikenteen haittaamiskielto - järjestelmän ohjattavuus, valitus- ja muutosprosessit - äkillisten kustannusmuutosten ennakoimattomuus	liikennelupien maksimointi kilpailutuksen välttämiseksi
<b>Strategiset</b> "hallinnollisiin ja toiminnallisiin rakenteisiin liittyvät ongelmat"	hajanainen ja sekava organisaatorakenne ilman kokonaiskehittämisvastuuta - aktiivisen otteen ja strategisen kokonaisnäkömyksen puute	- perinteiset infrapainotteiset toimintamallit luovat joukkoliikenteeseen johtajuusvajetta - kuntien sisäinen sektoriajattelu ja keskusteluyhteyksien puute	- yritystaloudellinen tehokkuusajattelu vs. asiakaslähtöinen ajattelu
<b>Operatiiviset</b> "toteutukseen ja toimenpiteisiin liittyvät ongelmat"	niukat suunnittelu- ja kehittämismäärärahat, lakisääteiden velvoitteiden kustannusten kasvu - rahoituksen pirstaleisuus, valtionrahoitusriippuvuus	ammattitaito, motivaatio, henkilöresurssit	- tilastointi, puuttuu määrätietoisesta ja pitkäjänteisen seurantatiedon tuottaminen suhteessa asetettuihin tavoitteisiin

## 6 CASE 4: JOUKKOLIIKENTEN TELEMATIikka

Edelliset esimerkit keskittyivät esteisiin. Suurelta osin onnistuneesta telematiikkahankkeesta saatiin taas useita esimerkkejä niiden edisteiden luonteesta, joiden ansiosta prosessi etenee pääosin jouheasti. Konkreettisena esimerkkitapauksena on käytetty HELMI:n kehitysvaiheita ja niihin liittyneitä esteitä laajemminkin kuin vain operaattorin näkökulmasta. HELMI on Helsingin kaupungin liikennelaitoksen (HKL) ja kaupunkisuunnitteluviraston liikennesuunnitteluosaston yhteinen järjestelmä liikennevaloetuuksien ja ajantasaisen pysäkki-informaation toteuttamiseksi Helsingissä. Casessa on selvitetty laajemminkin kuinka hyvin nykyinen päätöksenteko-, suunnittelu- ja operatiivinen toimintaympäristö tukevat telemaattisten järjestelmien toteutumista ja millaisia esteitä joukkoliikenteen telematiikkahankkeet voivat kohdata.

Esimerkkitapauksessa on haastateltu järjestelmän suunnittelu- ja toteutuspuolelta Helsingin liikenteenohjauskeskuksen toimistopäällikkö Kari Sanea ja HKL:n suunnittelujohtaja Ville Lehmuskoskea. Operaattoripuolelta on haastateltu Helsingin Bussiliikenne Oy:n liikennejohtaja Mika Seppästä. YTV:n ryhmähaastattelussa esitettiin joukkoliikenteen telematiikasta väittämiä Kimmo Sinisalolle, joka edustaa casessa suunnittelu- ja tilaajaorganisaatiota.

### 6.1 Ongelma ja prosessi

Liikenteen telematiikka hyödyntää informaatio- ja tietoliikennetekniikkaa henkilö- ja tavaraliikenteessä. Telematiikka on liikennesektorilla verrattain uutta toimintaa, jota kehitetään ja hyödynnetään enenevässä määrin myös joukkoliikenteessä. Joukkoliikenteen telematiikan sovelluksia ovat esimerkiksi joukkoliikenteen matkustajainformaatio-, maksu- tai valoetuisuusjärjestelmät, ja telematiikka onkin nykypäivänä keskeinen osa joukkoliikennejärjestelmää ja operointia. Telemaattiset sovellukset tuovat parannuksia käyttäjille joukkoliikenteen nopeutumisen ja informaation lisääntymisen myötä.

Joukkoliikenteen telematiikan esteiden kartoittaminen sai alkusysäyksensä työssä ohjausryhmän jäsenen Tero Anttilan (Helsingin Bussiliikenne Oy:n toimitusjohtaja) aloitteesta. Joukkoliikennetelematiikan lisääntyminen koetaan operaattorien keskuudessa periaatteessa hyvänä asiana, vaikka järjestelmäpuolella on ilmennytkin monentyyppisiä käytännön liikennöintiä vaikeuttaneita ongelmia.

Helsingin kaupunkisuunnittelulautakunnan periaatepäätös laajamittaisesta joukkoliikenne-etuisuuksien toteuttamisesta avasi rahoituskanavan 1980-luvun puolessavälissä. HELMI:n toteuttajaorganisaatioina ovat Helsingin kaupunkisuunnitteluviraston liikenneosasto ja Helsingin kaupungin liikennelaitos (HKL). Suuri osa varsinaista järjestelmän operointia tehdään palvelusopimuksia voittavien operaattoreiden linja-autoissa.

### 6.2 Havaitut päätöksentekotason edisteet

#### *Kun poliittista tahtoa löytyy...*

HELMi ei varsinaisesti ole saanut alkusysäystä erillisestä kehityshankkeesta, vaan järjestelmän käynnistyminen ja nykyinen rakenne tulee nähdä Helsingin joukkoliikenne-

etuuksien historian luonnollisena jatkumona. Myös suojelemaan poliittisen ilmapiirin kehittyminen on vaikuttanut merkittävästi joukkoliikenteen telematiikan menestykselliseen toteutumiseen Helsingissä. Helsingin joukkoliikennetelematiikan toteuttamisen keskeinen ediste ja mahdollistaja on ollut aktiivinen joukkoliikennettä suosiva politiikka.

### ***...ja hankeperustelut ovat vahvat***

Politiikkatasolla joukkoliikenteen etuisuusjärjestelmien kehittäminen ei ole kohdannut perustelu- tai hyväksyttävyysongelmia, sillä joukkoliikenteen edistäminen koetaan yleisesti hyvänä asiana. Lisäksi helposti miellettyinä ja painavana perusteluna on joukkoliikennetelematiikan yhteiskunta- ja yritystaloudellinen kannattavuus.

Yleisemmin kuitenkin koetaan, että telematiikan vaikutusarviointitieto on usein puutteellista tai sitä ei edes ole, mikä vaikeuttaa telematiikkahankkeiden perusteluja. Vastaava päätelmä on noussut esiin mm. Liikenteen hallinnan ja telematiikan toteuttamisen esteet –työssä (LVM 78/2005).

## **6.3 Havaitut hallintotason edisteet**

### ***Organisaatiot omasta takaa***

Helsingin HELMI-järjestelmän toisena keskeisenä edisteenä politiikkatasolla on ollut hyvät organisatoriset edellytykset. Järjestelmälle on löydetty olemassa olevista organisaatiosta luontevat järjestelmän kehittämisosapuolet ja näille sopivat vastuualueet, joita organisaatioiden rakenne ja henkilöresurssit ovat tukeneet.

Politiikasta tulleet positiiviset viestit ja päätökset ovat edelleen heijastuneet hallintotasolle, jolloin joukkoliikenteen telematiikka on saatu pysyväksi osaksi organisaatioiden tehtäviä. Näin ollen organisaatioiden tehtävissä myös tarvittavat henkilöresurssit on turvattu.

Toisaalta esimerkiksi matka.fi – palvelulle ei ole löytynyt ministeriön pilottivaiheen jälkeen helposti luontevaa kehitys- ja ylläpito-organisaatiota, mikä saattaa uhata palvelun tulevaisuutta.

## **6.4 Tuotannon esteet ja hyväksyttävyyssnäkökohdat**

### ***Esteenä erillisjärjestelmät***

HELMI:n, kuten monen muunkin liikennetelematiikan sovelluksen, yksi keskeisimmistä ongelmista on, että se on suljettu järjestelmä eikä siinä ole avoimia rajapintoja muihin tietoaaineistoihin. HELMI on pienen toimittajan erillisjärjestelmä Suomessa, mikä on vaikuttanut järjestelmän ja sen rajapintojen suojelun kautta koko järjestelmän ylläpitoon ja kehitykseen. Tämä rajoittaa olennaisesti myös osahankkeiden kilpailutusmahdollisuuksia.

HELMI on erillisjärjestelmä mm. siitä syystä, että kun sitä alettiin vuonna 1999 toteuttaa, ei esimerkiksi YTV:n matkakorttijärjestelmän käytännön toteutuksesta ollut vielä juurikaan tietoa. HELMI:n erillisjärjestelmäratkaisu oli tietoinen valinta, koska liikennesuunnitteluosastolla ja liikennelaitoksella oli tarkoitus saada HELMI nopeasti käyttöön.

HELMI:n kehitysvaiheissa on ilmennyt hallintotasolla esteitä eri toimijoiden välisiä järjestelmän toimintavikojen ja laiteasennusten koordinointi- ja aikatauluongelmina. Keskeinen HELMI:n kehittämisiongelma liittyykin järjestelmän tietohallintaan, joka on ulkoistettu laitetoimittajalle. Erityisesti tietoaaineistossa olevien virheiden korjaaminen on ollut hidasta. Virheiden takia etuuksien käyttöönotto on saattanut lykkääntyä jopa puoli vuotta. Myös tiettyjen keskeisten ominaisuuksien toteuttaminen on ollut työlästä, koska HELMI on järjestelmän suljetusta luonteesta johtuen täynnä räätälöintiä.

### ***Kilpailu, sopimukset ja telematiikan asennustalkoosoppa***

Operaattoreiden tuotannon käytännön esteiksi/haitoiksi muodostuu telematiikan osalta usein melko monimutkaiset asennustalkoot, joita erilaisten suunnitelmien pilotointi aiheuttaa. Telemaattiset sovellukset tuovat parannuksia käyttäjille, mutta nyt asennellaan mustia laatikoita sinne tänne. Jos toimialalla toimivat keskustelisivat paremmin keskenään, toimintakin olisi parempaa.

Laajat kokeilut vaatisivat homogeenista toimintaympäristöä. Kilpailutettu operointimaailma saattaa olla liian dynaaminen tältä kannalta. Toisaalta kilpailua ei synny jos on käytännössä mahdollista käyttää vain yhtä toimittajaa. Toimintaympäristö ei siis aina käytännössä tue innovaatioiden tehokasta toteuttamista.

### ***Telematiikka on kestävyyslaji***

Telemaattisten järjestelmien kehittäminen on olennaisesti riippuvainen henkilöresursseista. Telematiikassa mikään ei tule ilmaiseksi, vaan telematiikka on kestävyyslaji, jossa vaaditaan sitkeyttä ja sitoutumista asioiden eteenpäin viemiseksi. Telematiikkaratkaisuun voidaan saada investointi- ja ylläpitorahoitus laitteiston osalta, mutta tarvittavien henkilöresurssien varaaminen kohtaa yleensä ongelmia ja johtaa edelleen hallintotasolla operatiiviseen esteeseen.

### ***Julkisuuskuva kunnossa, entä motivointi?***

Käyttäjäpuolella HELMI ei pääasiassa ole kohdannut hyväksyttävyyso ongelmia, koska joukkoliikenteen edistäminen koetaan ns. yleishyödyllisenä asiana. Järjestelmän julkisuuskuvaan on panostettu, ja käytännössä asiakkaille näkyvä toimintavarmuus on kyetty osoittamaan.

Kuljettajien keskuudessa hyväksyttävyyttä ovat heikentäneet kokemukset, joiden mukaan tilaaja ja edelleen operaattorin työnjohto ei ole panostanut riittävästi järjestelmän markkinointiin, ohjeistukseen ja motivointiin siitä mitä varten järjestelmä on olemassa. Telemaattisia järjestelmiä pidetään helposti ”bittinikkarien touhusteluna” erityisesti silloin, jos laitteet ja järjestelmä eivät toimi odotetusti tai niiden käytön motivoimiseksi ei anneta riittävästi perusteluja. Tällöin koko alan uskottavuus voi kärsiä.

Toisaalta tilaajapuolelta on esitetty näkemyksiä, ettei liikennöitsijöiden työnjohto ole osannut motivoida kuljettajia riittävästi, koska järjestelmän käyttöaste on paikoin alhainen. Uusissa sopimuksissa operaattori sitoutetaan järjestelmän käyttöön sanktioimalla bonuksia.

Käytännössä merkittävimmäksi ongelmaksi operaattorille on muodostunut laitteistojen siirto- ja asennustalkoot, joiden takia bussikalusto on noin päivän verran liikennöinnistä sivussa. Ylimääräisten ja ennakoimattomien pääomakustannusten ohella huolto- ja asennustyöt voivat uusien sopimusehtojen myötä langettaa operaattorille sanktioita, jot-

ka aiheutuvat liikennöitsijästä riippumattomista syistä. Ongelmaksi muotoutuu siten laitavalmistajan resurssiongelmat ja ajoneuvolaitteiden vähäinen määrä. Operaattoripuolelta kaivataan johdonmukaista vuorovaikutusta liikenteen tilaajan, järjestelmän toimitajan ja liikenteen harjoittajien välillä.

### ***Epäkypsän teknologian tunnusmerkit***

Telematiikalle tyypilliseen tapaan suunnittelupuolelta esitetään usein toiveita toiminnoista, jotka eivät ole teknologisessa mielessä vielä kypsiä tai niitä ei välttämättä edes ole. Liikenteen telematiikassa on ollut havaittavissa epäkypsän teknologian tunnusmerkkejä. Molempiin suuntiin avoimia, standardoituja ja hyvin vakiintuneita järjestelmiä ei joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta ole. Esimerkiksi kuluttajapuolella ja laajamittaisissa bisnessovelluksissa kehitys etenee huomattavasti nopeammin.

Liikennetelematiikan markkinaluonne ei välttämättä ole edistänyt toimialan kypsymistä, sillä tilaaja- ja toimittajapuolilla on verrattain vähän toimijoita, ja volyymit ovat pieniä. Tämä on pitänyt alan marginaalisena, eikä tyypillisille massatuotteiden kehitysratkaisuille ole ollut sijaa.

Myöskään valmiita toimintamalleja ei ole, vaan alalle tyypillisesti painottuvat toimittajien suljetut ja tilaajien räätälöidyt ratkaisut. Tämä on toimialan rakenteellinen heikkous. Järjestelmiä on kuitenkin ollut pakko ottaa käyttöön niiden kehittämiseksi. Kilpailun puute laitetoimituksissa ja pienet markkinat ovat hidastaneet fyysisen järjestelmän kehitystyötä. Tietojen hallinnan rajapintoja pitäisi erityisesti jatkossa kehittää siten, että eri järjestelmät voidaan liittää toisiinsa.

On tiedostettu ja hyväksytty, että telemaattisilla ratkaisuilla on tietty rajallinen ja toisinaan vaikeastikin ennakoitavissa oleva käyttöikä, mistä syystä telematiikkainvestointeja ei voida tehdä kovin pitkälle aikajänteelle. Käytännön toteutuspuolella nähdään realistiset vaihtoehdot, jolloin osataan hyväksyä myös järjestelmien elinkaareen liittyvä epävarmuus.

### ***Onko telematiikka kallista?***

Väite, että telematiikka on käytännössä räätälöityjä, kömpelöitä ja kalliita sovelluksia, joiden toimimattomuuteen usein kyllästytään ja jonka jälkeen ne joudutaan purkamaan pois pitää silloin paikkansa, jos sitä telematiikalle ei ole todellista tarvetta. Telematiikka on puolestaan edullista silloin kun se tulee todelliseen tarpeeseen ja sillä kyetään osoitustusti saavuttamaan säästöjä tai jos olemassa olevaa tekniikkaa voidaan hyödyntää.

## 6.5 Analyysikehikko

*Joukkoliikennetelematiikan esteiden ja edisteiden esiintymistasot ja merkittävyys (värin tummuusaste)*

<b>Esiintymistaso</b> <b>Estetyypit</b>	<b>Politiikka</b> "julkisyhteisöjen päätöksenteko"	<b>Hallinto</b> "viranomaisten toiminta"	<b>Käyttäjät / tuotanto</b> "palveluiden kysyntä ja tarjonta"
<b>Yksilölliset</b> "ajattelumallit, asenteet, tietopuutteet"	- ei uusi asia, vaan pohjautuu luontevasti Helsingin joukkoliikenne-etuusuuksien historiasta	- joukkoliikennetelematiikka koetaan yleisesti tehokkaaksi ja hyödylliseksi	
<b>Yhteisölliset</b> "järkipäistä toimintaa haittaavat, lait, sopimukset, normit, vuorovaikutus"	- poliittinen tahto liikelle paneva voima - kaupunkisuunnittelulautakunnan periaatepäätös ja erillisrahoitus	- telematiikka pysyvänä osana organisaatioiden toimintaa	- järjestelmän toimivuusosoittimet ja tiedotus, oma logo ja ilme  - kuljettajien motivointi ja opastus - uudet kilpailuehdot riskinä operaattorille
<b>Strategiset</b> "hallinnollisiin ja toiminnallisiin rakenteisiin liittyvät ongelmat"	- luontevat järjestelmän kehittäjäosapuolet (HKSV ja HKL)	- turvatut henkilöstöresurssit ja tehtäväjako  - toimintavikojen koordinointi- ja aikatauluongelmat	- kilpailun puute laitetoimituksissa - tietohallinto ulkoistettu laitetoimittajalle
<b>Operatiiviset</b> "toteutukseen ja toimenpiteisiin liittyvät ongelmat"	- alhaiset ylläpitokustannukset ja liiketaloudellinen kannattavuus varmistanut jatkuvan rahoituksen  - ajoneuvotekniset ongelmat ja niihin varautuminen voi vaikuttaa liikennöinnin hintatasoon	- sitoutunut ja pätevä henkilöstö  - valmiita toteutusmalleja ei telematiikassa ole	- erillisyjärjestelmä - laitteiden asennustalkoot - laitevalmistajan resurssiongelmat - telematiikka täynnä räätälöintiä - epäkypsää teknologia estänyt oleellisten toimintojen toteuttamista

## 7 YLEISCASE: JOUKKOLIIKENTEN KEHITTÄMINEN

Edellisten kappaleiden esimerkkitapausten tavoitteena on ollut kuvata joukkoliikenteen kehittämisen esteitä ja edisteitä sellaisina kuin ne on erilaisten yksittäisten toimenpiteiden osalta koettu. Tähän lukuun on koottu ohjausryhmän keskusteluiden yhteydessä nousseita ajatuksia siitä, millaisia esteitä joukkoliikenteen kehittäminen tyypillisesti kaiken kaikkiaan kohtaa. Toisin kuin erillisissä case-tapauksissa, keskustelua on käyty yleisellä tasolla ja vapaasti erilaisten tapauksien ja kokemuksien pohjalta. Tutkimuksen hengen mukaisesti ryhmä käsitteli asioita korostetun avoimella ja argumentatiivisella otteella. Teksti on paikoin myös yksinkertaistavaa ja kärjistävää, jotta esteiden luonne tulisi tutkimuksen kannalta selkeästi esiin.

### 7.1 Joukkoliikenteen kehittämisen lähtökohdat

#### *Joukkoliikenne on hyvä julkisen palvelun brändi; sitä olisi helppo kehittää*

Joukkoliikenne on yleisesti hyväksyttävää ja tuettua toimintaa, jonka imago kansalaisten keskuudessa ei yleensä ole ongelma. Joukkoliikenteen positiivista mainetta vaalitaan siitä vastuussa olevissa organisaatioissa paitsi itse palveluiden laatua kehittämällä myös positiivisten mielikuvien avulla. Terminologia, joka kuvaa osuvasti joukkoliikennehankkeiden ja -palvelujen olemusta ja tarkoitusta, on hyvä tapa edistää näkyvyyttä osana tuotteistamista ja brändien luomista. Hyviä esimerkkejä ovat kaupunkirata-käsite säännölliseen ja vuorotarjonnaltaan tiheään palvelutasoon yltävänä junayhteytenä ja Jokeri-linja, joka on hankkeena hyvin tunnettu osin omaperäisen ja helposti muistettavissa olevan nimensä takia. Poikkeuksen joukkoliikenteen ympäristöystävällisen ja yhteiskunnallisen peruspalvelun imagoon ovat muodostaneet mm. turvallisuus- ja viihtyisyysnäkökohdat.

Joukkoliikenteen imago on toisaalta jakautunut alueellisesti osittain kahtia, kun verrataan haja-asutusalueiden joukkoliikennettä kasvukeskusten joukkoliikenteeseen. Kustannustehokkaasti toimiva joukkoliikenne vaatii suuria käyttäjämääriä, jolloin harvaan asutuille seuduilla palveluita ei markkinavoimin synny. Tällöin päätöksiä perustellaan kustannustehokkaan ja ympäristöystävällisen kuljetusmuodon sijasta välttämättömänä peruspalveluna.

### 7.2 Päätöksentekotason esteet

#### *Joukkoliikenteen ongelmat ja ratkaisut eivät ole aina linjassa päätöksentekijän kaikkien intressien kanssa*

Kansaa edustava poliittinen järjestelmä asettaa hallinnon tavoitteet, päättää hallintorakenteista ja myöntää hankkeiden rahoituksen. Koska käyttäjien tarpeiden ja näkemysten pitäisi vaikuttaa politiikkaan, hämmennystä hallinto- ja toteutusorganisaatioiden piirissä on aiheuttanut joukkoliikennepolitiikan jääminen taka-alalle huolimatta sen hyvästä imagosta. Joukkoliikenteen edistäminen on jäänyt usein juhlapuheiden tasolle. Sektoroidun politiikan eri lohkoissa ilmenee ristiriitaisuutta tavoitteiden ja organisaatioiden välillä. Poliittikalohkot voivat tukea toisiaan, mutta voivat olla myös täysin vastak-



kaisiakin. Tyypillisesti ristiriitoja sisältävän politiikan teon puutteena on lyhytjänteisyys. Joukkoliikenteen suunnittelu edellyttäisi pitkäjänteisyyttä ja nykyistä strategisempaa otetta.

Politiikkojen tavoitteet voivat olla asioina ristiriidassa keskenään, mutta poliittisiin prosesseihin liittyy myös moninaisia yksilöllisiä tai yhteisöllisiä toteuttamisen esteitä, joita on hankala ennakoida. Este voi syntyä esimerkiksi poliittisen kilpailun takia kun asiaa on esittelemässä väärä henkilö tai puolue. Tiedon puutteet kuuluvat yksilöllisiin esteisiin; poliitikot esimerkiksi saattavat ennakoida, että äänestäjät eivät missään nimessä halua toimenpidettä, jolloin he esiintyvät kielteisemmin kuin äänestäjät asiasta ajattelevat, minkä seurauksena asiaa ei heiltä sitten edes kysytä.

Tavoitteiden ja tarpeiden ristiriidoista seuraa, että liikennepolitiikkaa ei voida harjoittaa itsenäisesti, vaan liikennepolitiikasta tulee helposti alisteista muille esimerkiksi aluepolitiikalle tai työllisyyspolitiikalle. Joukkoliikennepalveluita ei ole lisäksi priorisoitu liikennepolitiikassakaan yleensä etusijalle, jolloin se jää usein ns. ”tertiäaritoiminoksi”, jonka esimerkiksi infrastruktuuripolitiikka ja muut sektoripolitiikat ohittavat. Joukkoliikenteen tertiäarista asemaa voitaisiin lieventää nojaamalla hankeperusteluissa nykyistä enemmän ajankohtaisiin teemoihin ja poliittisiin kysymyksiin (esim. ilmastomuutos). Oleellista on muuttaa joukkoliikenteen perustelut primääripolitiikan kielelle ja käsitteille.

### ***Maankäytön ja liikenteen yhteisvaikutus asettaa erityisiä haasteita päätöksenteolle***

Yhdyskuntarakenteen hajautuminen on erityinen esimerkki päätöksenteon hankaluuksista joukkoliikenteen kannalta. Maankäytön suunnittelun tavoitteet tiiviistä yhdyskuntarakenteesta eivät aina käytännössä toteudu, jolloin asukkaita muuttaa haja-asutusalueelle, mikä on hankalaa erityisesti joukkoliikenteen järjestämisen kannalta. Hajautumista edistäviä trendejä ovat autotiheyden kasvu, auton käyttöön liittyvät elämäntavat, kuntien kilpailu veronmaksajista yms.

Politiikan tehtävänä olisi päättää, kuinka paljon yhteiskunta voi tai toisaalta pitäisi ohjata yksilöä. Hyvien tavoitteiden yhdistelmät voivat johtaa myös kestävämpiin kustannusrakenteisiin. Vapaata asuinpaikan valintaa ei voi kaikille luvata jos samalla edellytetään tasapuolisuuden perusteella, että yhteiskunnan on järjestettävä kaikille samantasoiset joukkoliikenteen palvelut. ”Aiheuttaja/käyttäjä maksaa” –periaatteet ovat tehokkaita taloudellisia ohjauskeinoja, joiden muut vaikutukset täytyy kuitenkin ottaa huomioon erityisesti hyväksyttävyyden kannalta.

Hajautumisen yhteydessä tunnetaan usein voimattomuutta, sillä hajautumista voi edistää esimerkiksi työmatkaliikenteen verovähennysoikeus, joka on perusteltu elinkeino- ja työllisyyspolitiikan näkökannalta. Etu on ristiriidassa joukkoliikenteen tavoitteiden kanssa, mutta ajaa tyypillisesti niiden edelle. Tiedon puutteet voivat johtaa virheellisten mielikuvien käyttöön päätöksenteossa. Esimerkiksi n. 2 km päässä joukkoliikenteen tarjonnasta olevan uuden alueen voidaan kertoa olevan hyvien joukkoliikennedyhteyksien varrella.

Ongelma on erityinen pääkaupunkiseudun ympäryskunnissa, joissa maankäyttöä on lisätty joukkoliikenteen palveluiden ulottumattomissa, minkä seurauksena auton käyttö on kasvanut. Kaavoittajan näkökulmasta haja-asutusalueille rakentaminen on nykyään melko mahdotonta jo kustannussyistä, mutta kaavoittajien kädet voivat kuitenkin olla

sidotut eli heillä ei välttämättä ole aidosti keinoja tai mahdollisuuksia puuttua maankäytön hajautumiseen. Voi olla myös niin, ettei hajaantuvan maankäytön ongelmia aina koeta edes olevan. Yleiskaavatasolla toteutusongelmat voivat liittyä ajoitusinstrumentin puuttumiseen, koska yleiskaava ei sinänsä ota kantaa toteutumisjärjestykseen.

Joukkoliikenteen ja maankäytön vuorovaikutusten ongelma on hyvin laaja ja monimutkainen, ja sitä ei tässä tutkimuksessa voitu ottaa omaksi esimerkkitapaukseksi. Ohjausryhmän mielestä maankäytön ja liikenteen vuorovaikutuksen suhteen tulisi tehdä oma laajempi tarkastelunsa.

### ***Hajautunut päätöksenteko on este joukkoliikenteen strategiselle kehittämiselle***

Operatiivisen eli hankkeiden toteuttamiseen liittyvän toiminnan lisäksi joukkoliikenne tarvitsee strategista päätöksentekoa esimerkiksi siitä, miten joukkoliikennettä kehitetään kokonaisuutena ja millä toimenpiteillä politiikan asettamiin tavoitteisiin pyritään. Ministeriö on luonteeltaan kansallisen tason strategioita kirjoittava organisaatio. Merkittävä osa joukkoliikenteen strategisen tason päätöksenteosta tapahtuu kunnallispolitiikan tasolla. Seudullisella tasolla joukkoliikenteen kehittäminen tapahtuu yhteistyön ja verkottumisen kautta. Lopputulokset ovat suunnitelmia ja sopimuksia, joiden toteuttaminen riippuu pitkälle kuntatason päätöksentekojärjestelmistä.

Strateginen päätöksentekotaso on hajallaan, mikä heijastuu hallintoon esimerkiksi oman kansallisen joukkoliikennepalveluiden hallinnon puutteena. Hajautunut seudullinen joukkoliikennehallinto joutuu tällöin toimimaan kyberneettisesti korostaen yhteistyön ja yhteydenpidon menetelmiä ilman riittävää seudullista päätöksentekoa tai koordinoivaa kansallista hallintoa tie- ja raideliikenteen infrastruktuurihallinnon tapaan. Monimutkaiset yhteistyökuviot saattavat tehdä organisaatioista palvelun paikkaajia aktiivisten toimijoiden sijaan. Arvioidessaan joukkoliikenteen toimivuutta pääkaupunkiseudulla kansainväliset asiantuntijat peräänkuuluttivat ministeriön johtavaa roolia joukkoliikenteessä.

Muodollisen vallan puuttuminen ei välttämättä estä asioiden viemistä eteenpäin, jos tahotilan muodostaneella toimijalla on tarpeeksi ääntä ja ponnekkua asioiden ajamisessa päätöksentekoverkostoissa, joissa päätöksenteko- ja neuvotteluprosessit voivat olla formaaleja tai epämuodollisia, käytävillä tapahtuvia keskusteluja ja tiedon vaihtoa.

### ***Rahoituksen puutteen taustalta löytyvät muut päätöksenteon ongelmat***

Hankkeiden rahoittaminen on periaatteessa suoraviivainen prosessi, joka kuitenkin käytännön päätöksenteossa kohtaa edellä kuvattuja päätöksenteon esteitä. Rahoituksen pitkäjänteistäminen on käytännössä vaikeaa, koska vallitsevat käytännöt ja tilanteet aiheuttavat erilaisia ongelmia. Saavutetuista eduista luopuminen on vaikeaa, mikä ilmenee konservatiivisena etujen puolustamisena. Poliittisesti vaikuttavien päätösten budjettivaikutukset voivat ylettyä esimerkiksi vaalikausien yli, jolloin nykyiset sitoumukset rajoittavat tulevaisuuden päätöksentekijöiden mahdollisuuksia. Kannattavia investointeja voidaan jättää tekemättä vetoamalla muiden tahojen osallistumis-/rahoitushalujen puutteeseen. Toisen organisaation rahoitusosuus voi vaikuttaa paitsi kokonaan toteuttamiseen myös toteuttamisjärjestykseen. Priorisointi konkretisoituu hankelistoina, mikä voi toisaalta edistää erityisesti ratahankkeiden asemaa.

Hyvien suhdanteiden aikana rahaa löytyy aina, jos yhteinen tahtotila syntyy oikealla päätöksentekotasolla. Hallinto edistää päätöksentekoa perustelun keinoin. Tietyt hankkeet (kuten työmatkalippu) ovat kuitenkin edenneet nopeasti, koska joukkoliikenteen edistämiskeskustelua on käyty suoraan politiikkatasolla ilman laajoja taustaselvityksiä ja -tutkimuksia.

### 7.3 Hallintotason esteet

#### *Hajanainen hallintorakenne aiheuttaa toimivaltakysymyksiä ja isännättömiä hankkeita*

Strategisen päätöksenteon lisäksi joukkoliikennehallinnon organisatorinen kenttä on myös melko hajautunutta. Suomessa on käytännössä vain neljä välitöntä toimivaltaa omaavaa joukkoliikenneorganisaatiota: HKL ja YTV sekä Turun ja Tampereen joukkoliikennetoimistot. Useimmissa pienissä kunnissa operatiivista toiminnasta vastaa lähinnä koulutoimenjohtaja, joka tilaa koulumatkat. Organisatorisesti hajautunutta kuvaa täydentää lääninhallitusten rooli, jotka hoitavat valtion vastuita maakunnissa lähinnä joukkoliikenteen palveluiden ostojen osalta.

Kun toimijoiden määrä kasvaa, näiden väliset suhteet ja keskusteluyhteydet voivat luoda yhteensovittamisongelmia, minkä lisäksi tiedon puute haittaa operatiivista päätöksentekoa. Tarpeet eivät kuitenkaan seuraa hallinnollisia ja maantieteellisiä rajoja jolloin palveluiden verkostot tulisi järjestää sujuvasti niiden yli. Organisaatiot priorisoivat annettua päätehtäväänsä, jolloin esimerkiksi telematiikka ja kevyt liikenne, jotka eivät kuulu suoraan kenellekään mutta kuuluvat vähän kaikille, jäävät helposti toispuoleiseen rooliin. Organisaatioiden rajat johtavat prosesseissa toisinaan kysymyksiin siitä, kenen toimivaltaan asiat kuuluvat. Toisaalta hankkeet, jotka eivät noudattele näitä rajoja, jäävät isännättömiksi, vaikka kaikki tunnustavat hankkeiden tarpeellisuuden.

Liityntäpysäköinti on esimerkki näistä ongelmista. Liityntäpysäköinnille ei ole tie- ja raideliikennemuotojen rajamaastossa suoraa vastuutahoa, jolloin toteuttaminen on käytännössä vaikeaa. Vastuunjaon esteitä on poistettu uudistetun tielain myötä, sillä liitännäisalueita voidaan sisällyttää Tiehallinnon tiesuunnitelmiin.

#### *Muutammat isot hankkeet vievät huomion useilta pieniltä kehittämishankkeilta*

Hallinnon päätöksentekoprosesseissa saattaa olla piirteitä jotka eivät painota joukkoliikenteen ongelmia suhteessa niiden vaikuttavuuteen. Pienet joukkoliikenteen kehittämishankkeet (pysäkkien parantamiset yms.), jotka ovat usein erittäin tärkeitä joukkoliikenteen toimivuuden kannalta, ovat kohdanneet toteuttamisessa ongelmia. Syynä tuntuu olevan se, että päätöksentekijöillä ja hallinnon johdoilla ei liikene niille aikaa. Isot ja kalliit yksittäiset hankkeet tuovat kerralla hyviä vaikutuksia ja positiivista näkyvyyttä niille, jotka näistä hankkeista saavat aikaan päätöksiä. Pieniä hankkeita pyritään siksi teemapakettoimaan, jolloin ne ylittävät päätösprosessissa päätöksentekokynnyksen.

Liikennejärjestelmäprosessit ovat saaneet epästabiileja piirteitä, kun julkisuus on luonut kuvaa seudullisista prosesseista, joissa ”isot pojat päättävät näytävistä hankkeista”. Pääkaupunkiseudun liikennejärjestelmäsuunnitelmaprosessin on koettu olevan kaupunkien välistä raadollista kilpailua isoista seudullisista hankkeista jopa siinä määrin, että se on vaikuttanut valtion osallistumiseen niiden rahoitukseen. Suunnitelma on toisaalta

saavuttanut nykyään vahvan institutionaalisen aseman, jolloin sen perustelujen ohi on nykyään vaikea mennä.

### ***Perinteikkäät infrastruktuuriorganisaatiot eivät suuntaudu uusiin asioihin***

Paitsi organisatoriset rakenteet myös toimintatavat organisaatioiden sisällä estävät palvelulähtöisten ja uusien tavoitteiden jalkauttamisen, jolloin tavoitteiden mukaisia toteuttamisia ei huomata ”ostaa”. Vaihtoehtoisesti joitakin hankintoja tai suunnitelmia vastustetaan olemassa olevien käytäntöjen ja traditioiden takia. Koska nykyiset organisaatiot ovat perustuneet infrastruktuurin tuottamiseen, niiden osaaminen keskittyy vielä usein ”raakaan tuotantoon”: uudet ja ns. pehmeät asiat (telematiikka, tariffirakenteet, laatu) ovat sivujuonteita tai kylkiäisiä eikä organisaation rakenne parhaalla mahdollisella tavalla tue niiden toteuttamista. Älykortit, telematiikka ja muut innovatiiviset ratkaisut karsitaan myös pois, kun tarvitaan säästöjä. Uusien asioiden käsittäminen ja omaksuminen on vaikeaa ja tiedon (käyttäjätarpeiden) kerääminen hankalaa, jolloin prosessin loppupäässä ei ymmärretä minkälaisia rahoja ja hankkeita käyttäjien tarpeisiin vastaaminen edellyttää.

Tuotannollisten näkökohtien korostuminen prosesseissa on johtanut liikenneinfrastruktuurin merkityksen korostamiseen. Valtakunnalliset organisaatiot ovat vastaavasti väylävirastoja. Pääkaupunkiseudullakin kaupunkiorganisaatiot ovat olleet uudisraivaaja- tai pioneiriorganisaatioita, koska toiminnassa on rakentamispainotteinen historia. Tämä on historian valossa ymmärrettävää, sillä esimerkiksi säteittäisen tieverkon parantaminen 1960-luvun tilanteesta on ollut suuri resursseja vaatinut projekti. Tosin väylänpidon painopiste on Suomessakin siirtymässä rakentamisesta ja ylläpidosta liikenneverkon operointiin ja liikennepalvelujen asiakaslähtöiseen tarjontaan.

Uusien teknologioiden ja innovaatioiden ansiosta joukkoliikenteen nopeus paranee ja informaatio lisääntyy. Parannuksia ja kehitystä saa parhaiten aikaan aktiivinen ja innovatiivinen organisaatio. Useilla joukkoliikenneorganisaatioilla on perinteikäs ja pidättyvä organisaatiokulttuuri. Yleensä organisaatiokulttuuri ja hallinnon ideologia perustuu organisaation tarkoitukselle ja sille määrätyille (rajatulle) tehtäville. Koko valtion hallinnon organisaatiojärjestelmä voidaan tietyssä mielessä nähdä taantumuksellisenä (esim. virkojen kierrätys). Jopa henkilöstöpolitiikka rajoittaa usein uusien tehtävien vastaanottamista.

## **7.4 Tuotantotason esteet**

### ***Tuotannon markkinaehtoistaminen muuttaa esteiden luonnetta***

Erityisen isot organisatoriset muutokset tapahtuvat tyypillisesti silloin, kun politiikassa päätetään siirtyä hallinnon omista toteuttamistavoista markkinaehtoiseen tuottamiseen esimerkiksi tilaaja/tuottaja –mallin mukaiseen tuotantoon tai siirtämällä viranomaisorganisaatioita kokonaan markkinaehtoisiksi yhtiöiksi. Markkinaehtoistamisella on onnistuttu luomaan kustannussäästöjä ja tehokkuutta tuotantoon erityisesti joukkoliikenteessä. Haasteita liittyy kuitenkin palvelujen ohjaukseen ja laatuun.

Rationaalista ja epärationaalista ajattelua kuvaa hyvin hallinnon ja yksityisen tuotannon rahan käytön periaatteet; yksityisellä sektorilla investointeja vältellään usein viimeiseen saakka, kun taas julkisella puolella kilpaillaan investoinneista ja julkisten varojen käy-

töstä. Yksityistämisprosessit ovat lisänneet toisaalta hallinnon työtä ja tavoitemäärittelyä. Myös johtaminen on muuttunut yksityistämistoimien myötä (liikennejohtaja => toimitusjohtaja). Tällöin esteiden luonne muuttuu esimerkiksi koordinoinnin ongelmista markkinamekanismien ja epätäydellisten sopimusten ongelmiksi.

## 8 PÄÄTELMÄT

Edellä kuvatut esimerkit ja pohdinta osoittavat, että joukkoliikenteen tavoitteiden kannalta ”epärationaalisia” rajoitteita ei ole helppo havaita tai kiertää suunnittelun keinoin. Niiden syitä on tässä raportissa pyritty kuvamaan ja analysoimaan siten, että nämä käytännön realiteetit voidaan ottaa jatkossa huomioon tai jopa ennakoida siten, että niiden aiheuttamia kustannuksia tai viivästymisiä voidaan välttää. Tässä kappaleessa tehdään johtopäätökset erityisesti tältä kannalta eli pyritään yleistämään tehty case-analyysi menetelmäksi, jonka avulla joukkoliikenteelle tyypillisiä institutionaalisia toteuttamisen esteitä voidaan havaita ja hallita. Esimerkkinä esitetään analyysi joukkoliikenteen aseman parantamisesta kehikon avulla.

### 8.1 Esteiden luonteen analyysi

Case-tapausten analyysi ja ohjausryhmäkeskustelut johtivat luvussa 2.2. esitellyn analyysikehikon kehittämiseen. Analyysikehikko luokittelee esteet eri tyyppeihin niiden syiden mukaan ja toisaalta muodostumistasoihin sen mukaan missä prosessin osassa esteitä syntyy. Erityyppiset esteet voidaan sijoittaa näille ”akseleille”.

Yksilölliset esteet liittyvät politiikassa esimerkiksi valtaan, ideologioihin ja julkisuu-teen. Hallinnossa taas saattavat painottua mm. periaatteet ja ajattelumallit. Markkinoilla ja käyttäjien tasolla esteet liittyvät yleisemmin arvomaailmaan ja asenteisiin. Erityisesti tiedon puute johtaa yksilöllisiin esteisiin. Uusien asioiden omaksuminen vaatii ponnistelu-ua, jolloin vanhat asiat painottuvat helposti politiikassa. Hallinnossa voi olla tietyn aihepiirin asiantuntemuksen puutetta. Muutosvastarinta ja kyseenalaistaminen ovat luokiteltavissa yksilöllisiksi esteiksi tai vastaavasti muutoksen ihannointi edisteesiksi.

Yhteisölliset esteet liittyvät järkipäristä toimintaa haittaaviin formaaleihin sopimuksiin, normeihin, ja muuhun epäformaaliin sosiaaliseen vuorovaikutukseen, joiden muuttaminen vaatii eri kokoluokan toimenpiteitä kuin yksilölliset esteet.

Strategiset esteet syntyvät toisaalta päätöksenteon tasolla organisatoristen rakenteiden puutteista tai niiden epätarkoituksenmukaisesti järjestetyistä keskinäisistä suhteista. Hallinnon tasolla rakenteelliset ongelmat purkautuvat revii- ja vastuukysymyksinä. Poliitiikan täytyisi organisoida rakenteet sekä hallintojen tasojen välillä vertikaalisesti että tason sisällä horisontaalisesti siten, että politiikan asettamat tavoitteet ja keinot niiden toteuttamiseksi tulevat katetuksi tehokkaasti koko toteuttamisprosessin aikana.

Operatiivisiin toteutuksiin ja toimenpiteisiin liittyvät ongelmat liittyvät mm. rahoitukseen, hallinnollisiin rajoihin, toteutusmalleihin, henkilöstöön, menetelmiin ja teknologioihin. Rahoitus on politiikkatason operatiivinen este, koska se julkisen sektorin verotusoikeuden ansiosta olisi käytännössä helppo toteuttaa, mutta jonka taustalta löytyy taval- lisesti organisatorisia tai muun tyyppisiä päätöksenteon esteitä jotka realisoituvat rahoituspäätösten puuttumisena.

Esteiden luokittelua ja ristiintaulukointia pyrittiin hyödyntämään kaikkien esimerkkita- pausten yhteydessä. Alla olevaan analyysitaulukkoon on koottu case-tapauksissa esiin tuotujen pääajatuksen lisäksi muitakin seikkoja, joita keskusteluissa esiintyi. Tätä tau- lukkoa voi hyödyntää myös alustavana tarkistuslistana.

*Joukkoliikenteen toteuttamisen esteitä ja edistimiä*

<b>Esiintymistaso</b> <b>Estetyypit</b>	<b>Politiikka</b> "julkisyhteisöjen päätöksenteko"	<b>Hallinto</b> "viranomaisten toiminta"	<b>Käyttäjät / tuotanto</b> "palveluiden kysyntä ja tarjonta"
<b>Yksilölliset</b> "ajattelumallit, asenteet, tietopuutteet"	<ul style="list-style-type: none"> <li>- puheisiin jäävät tavoitteet</li> <li>- muutosvastarinta, saavutetut edut</li> <li>- äänestäjän mielipiteen ennakointi</li> <li>- näytävyyden puute</li> <li>- omat intressit ja valtapyrkimykset</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- isot ja näyttävät "sankarihankkeet" vs. pienet mutta tehokkaat hankkeet</li> <li>- muutosvastarinta / muutoksen ihannointi</li> <li>- uusi/vanha asia</li> <li>- asiantuntemuksen/osaamisen puutteet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- arvot ja asenteet valinnoissa</li> <li>- yksilöllisyys vs yhteisöllisyys</li> <li>- omien päämäärien tavoittelu</li> </ul>
<b>Yhteisölliset</b> "järkipäistä toimintaa haittaavat, lait, sopimukset, normit, vuorovaikutus"	<ul style="list-style-type: none"> <li>- politiikkojen ristiriitaisuus tai alistaisuus</li> <li>- väärä henkilö tai puolue ajaa hanketta</li> <li>- väärä alue hankkeen kohteena</li> <li>- koalitioiden tai konsensuksen puute</li> <li>- mielikuva-argumentointi</li> <li>- formaalit vs. epäformaalit prosessit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- lain velvoitteet vs. omaehtoisuus</li> <li>- infrastruktuurihallintojen traditiot</li> <li>- vanhat toimintatavat, jämähtäminen</li> <li>- oman aseman varmistelu</li> <li>- organisaatioiden välinen kilpailu</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- voimassa olevat luvat/sopimukset</li> <li>- verovähennykset ja -helpotukset</li> <li>- sopimussanktiot ja bonukset</li> <li>- julkisuuskuva, brändit ja imagot</li> <li>- terminologia</li> <li>- perusteluviestintä ja tiedottaminen</li> </ul>
<b>Strategiset</b> "hallinnollisiin ja toiminnallisiin rakenteisiin liittyvät ongelmat"	<ul style="list-style-type: none"> <li>- hallinnon puute, riittämätön rakenne</li> <li>- johtajuusvaje</li> <li>- aloitteentekijän puuttuminen</li> <li>- hankkeiden isännättömyys</li> <li>- perusteluiden ymmärrettävyys</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- organisaatioiden reviirit, rajat ja vastuut</li> <li>- hallinnon hajanaisuus</li> <li>- horisontaaliset koordinoitongelmat</li> <li>- vertikaaliset koordinoitongelmat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- markkinoiden toimivuus, kilpailun puute</li> <li>- liikelaitostaminen ja yksityistäminen</li> <li>- epätäydellisten sopimusten ongelmat</li> <li>- liiketalous vs. yhteiskuntatalous</li> <li>- omistaja- vs. asiakaslähtöisyys</li> </ul>
<b>Operatiiviset</b> "toteutukseen ja toimenpiteisiin liittyvät ongelmat"	<ul style="list-style-type: none"> <li>- hallinnolliset rajat, alueellinen kilpailu</li> <li>- budjetoinnin rajoitteet ja pitkäjänteisyys</li> <li>- valtiovarainriippuvuus</li> <li>- rahoituksen pirstaleisuus,</li> <li>- rahoitusjärjestelmien puutteet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- puutteellinen suunnitteluohjeistus</li> <li>- koordinointi suunnitelmien välillä</li> <li>- henkilöstön ammattitaito, sitoutuminen</li> <li>- toiminnan pitkäjänteisyys</li> <li>- innovointikyky</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- seurantatiedon tuottamisvaikeudet</li> <li>- tilastointi, tarpeiden mittaamisongelmat</li> <li>- epäkypsä teknologia</li> <li>- pilotointi kilpailutetuissa sopimuksissa</li> <li>- keskusteluyhteyksien puute</li> </ul>

## 8.2 Esteiden merkityksen tunnistaminen

Kun toteuttamisen esteitä – tai myös toteuttamista edistäviä seikkoja – pyritään ennakkoimaan, voidaan ensiksi käydä läpi aikaisemmat kokemukset, esimerkiksi

- aikaisempien hankkeiden luonne ja tavoitteet (vrt tutkittava hanke)
- prosessin ja aktiivisten toimijoiden ja sidosryhmien kartoitus tehtävien, tavoitteiden ja toimintatapojen suhteen,
- havaitut päätöksentekotason esteet,
- havaitut hallintotason esteet,
- tuotannon esteet ja
- hyväksyttävyyssnäkökohdat tulevien käyttäjien ja sidosryhmien kannalta.

Tämän raportin case-tarkasteluista saa esimerkkejä ko. analyysin luonteesta. Tämä voi luonnollisesti olla haastava tehtävä, ja lisäksi kyseessä olevan toimenpiteen toteuttamisprosessista ei ole välttämättä aikaisempia kokemuksia. Esteiden ristiintaulukointia voi kehittää siten, että esteiden merkittävyyttä kuvataan esimerkiksi värien avulla, esteitä punaisen sävyillä ja edisteitä vihreällä. Näin voi muodostaa kokonaiskuvaa siitä, minne eri toimenpide mahdollisesti painottuu toteuttamisen ongelmakentässä. Esimerkkinä alla tutkitut case-tapaukset.

### *Joukkoliikenteen toteuttamisen esteitä ja edistimiä*

<b>Pienten toimenpiteiden esteet</b>	Politiikka	Hallinto	Käyttäjät / tuotanto	<b>Ylikunnalliset esteet</b>	Politiikka	Hallinto	Käyttäjät / tuotanto
Yksilölliset				Yksilölliset			
Yhteisölliset				Yhteisölliset			
Strategiset				Strategiset			
Operatiiviset				Operatiiviset			

<b>Liityntäpysäköinnin esteet</b>	Politiikka	Hallinto	Käyttäjät / tuotanto	<b>Telematiikan esteet</b>	Politiikka	Hallinto	Käyttäjät / tuotanto
Yksilölliset				Yksilölliset			
Yhteisölliset				Yhteisölliset			
Strategiset				Strategiset			
Operatiiviset				Operatiiviset			



### 8.3 Case-tapausten keskeisimmät esteet

Esimerkkitapauksissa löydettiin konkreettisia joukkoliikenteen toteuttamisen esteitä, joilla myös työssä muodostettua tarkastelukehikkoa testattiin. Tässä luvussa on kuvattu yhteenvetona case-tapauksissa ilmenneet keskeisimmät esteet ja niiden luonne.

Pienten joukkoliikennetoimien esteitä kartoitettiin uuden pysäkin tai joukkoliikennettä hyödyttävän katuyhteyden osalta. Toteutuksen esteet liittyvät pitkälti näkymättömyyteen, jota ennen kaikkea perusteluvaikeudet luovat. Niiden seurauksena pienet hankkeet jäävät helposti toteutuslistojen alapäähän. Hallinnossa haasteet liittyvät eri suunnittelutasojen yhteensovittamiseen ja toimiviin keskusteluyhteyksiin, kunnallisen päätöksentönsykleihin sekä niukkoihin suunnitteluresursseihin. Konkreettisimmillaan esteet ovat aidosti fyysisiä – kompromissiratkaisuun voidaan päätyä rajallisen tilan ja kiinteiden esteiden vuoksi. Toteutuksen seurantatieto voi myös olla puutteellista. Pienten joukkoliikennehankkeiden merkittävimmät esteet liittyvät esimerkkitapausten perusteella kuitenkin hallinnossa esiintyviin vertikaalisiin ja horisontaalisiin toimintatapoihin.

Liityntäpysäköintialueiden toteutuksen haasteet liittyvät useiden liityntäpysäköintiä toiminnassaan sivuavien organisaatioiden välisiin horisontaalisiin koordinointi- ja vastuunjakokysymyksiin. Liityntäpysäköinti sivuaa useiden toimijoiden tehtäväkenttää, mutta merkittävimmin käytännön toimeenpanoa vaivaa isännättömyys. Vastuullisen ja aktiivisen otteen puute toteutuksessa ilmenee siinä, että useilla toimijoilla on valtuus strategioiden ja suositusten esittämiseksi, mutta ei varsinaisesti toimeksiantoa. Liityntäpysäköintiä ei vielä käytännössä mielletä osaksi joukkoliikennettä. Perusteluvaikeuksia aiheuttaa lisäksi hyötyjen ja kustannusten kohtaanto sekä hukkainvestointiuhat liikennejärjestelmän kehittämisessä. Kuten pienten joukkoliikenteen kehittämistoimienkin kohdalla, liityntäpysäköintihankkeet törmäävät pääasiassa päätöksenteko- ja hallintotasojen horisontaalisiin ja vertikaalisiin esteisiin.

Ylikunnalliset joukkoliikenteen kehittämishankkeet suurten kaupunkiseutujen ulkopuolella kohtaavat tyypillisesti tilanteita, joissa joukkoliikenteen hallinto on hajallaan ja jonka seurauksena vastuutahoa ei välttämättä löydetä lainkaan. Sen lisäksi, että joukkoliikenteen vastuutahot ovat hajanaista, on myös rahoitus pirstaleista. Vallitseva joukkoliikenteen organisointi- ja järjestämismalli johtaa osaltaan siihen, että julkiselta sektorilta ei usein ole tarvittavia työkaluja kustannustehokkaan ja asiakaslähtöisen palvelutason suunnittelulle ja toteutukselle. Käyttäjälähtöisen kehittämisen keskeinen lähtökohta on, että vastuut ja valtuudet on organisoitu tarkoituksenmukaisella tavalla. Samoin rahoitukseen liittyvät rakenteiden ja päätöksentekomuotojen tulee olla sellaiset, että ne ohjaavat kehittämisen resursseja havaittujen tarpeiden ja yhteisesti sovittavien linjausten kannalta tarkoituksenmukaisesti.

Joukkoliikenteen telematiikan osalta selvitettiin Helsingin liikennevaloetus- ja matkustajainformaatiojärjestelmä HELMIä. Vastoin muita esimerkkitapauksia, casessa löydettiin suuri joukko edisteitä, jotka olivat vaikuttaneet hankkeen nopeaan ja laajamittaiseen toteutukseen. Merkittävimpänä edisteenä nähtiin poliittisen tahtotilan ja suopean ilmapiiirin muodostuminen sekä toteutuksen liittäminen jouhevasti olemassa olevien organisaatioiden tehtäviin. Vahvat taloudelliset perustelut sekä korkea julkinen hyväksyttävyyys ovat entisestään puhaltaneet hanketta myötätuuleen. Telematiikan kannalta usein pahimmat ongelmat ovat puutteelliset määrittelyt ja epäkypsän teknologia, joihin myös esimerkkitapausten esteet pääosin liittyvät.

## 8.4 Esteiden tunnistamisesta niiden välttämiseen

Kun esteet ja niiden luonne ja merkittävyys on tunnistettu ongelmakentässä, niiden ratkaisuun voi kehittää erilaisia taktiikoita. Alla olevaan kehikkoon on koottu joukkoliikenteen kehittämistä hankaloittavia seikkoja. Seuraavaa taulukko esittää vastaavasti ratkaisuja näihin esteiden purkamiseen. Tässä pyritään lähinnä esittelemään kutakin ristiintaulukoinnin osaa luonnehtiva tyypillistä estettä ja sen mahdollista ratkaisua, mutta muitakin analyysejä ja ratkaisumalleja voi joukkoliikenteen edistämiseksi muodostaa.

### *Joukkoliikennehankkeiden toteuttamisen esteitä ja edistimiä*

<b>Esiintymistaso</b> <b>Estetyypit</b>	<b>Politiikka</b>	<b>Hallinto</b>	<b>Käyttäjät/ tuotanto</b>
<b>Yksilölliset</b>	Positiivinen suhtautuminen ei konkretisoidu päätöksinä	Monta pientä hanketta ei herätä neuvottelijoiden huomiota	"Joukkoliikenne käytännössä hankalampi kuin oma auto"
<b>Yhteisölliset</b>	Joukkoliikennepolitiikalle ei jää tilaa eikä aikaa	Hallinnossa kovan infran tuottamisen perinne	Ilmastomuutos nousut isoksi ongelmaksi
<b>Strategiset</b>	Paikalliselta päätöstopolta puuttuu organisoiva kansallinen hallinto.	Monimutkaiset yhteistyökuviot johtavat paikkaajien rooleihin	Saako toimitusjohtaja aikaan parempaa julkista palvelua kuin joukkoliikennejohtaja?
<b>Operatiiviset</b>	LVM:n strategioiden rahoituksesta puuttuu organisaattori/kanava	Hallinto-organisaatioilla hankaluuksia uuden teknologian innovaattoreina	Kilpailutus aiheuttaa kehitykseen ja pilotointiin mm. sopimusongelmia

### *Joukkoliikenteen aseman parantamisen ratkaisuja*

<b>Esiintymistaso</b> <b>Estetyypit</b>	<b>Politiikka</b>	<b>Hallinto</b>	<b>Käyttäjät/ tuotanto</b>
<b>Yksilölliset</b>	Lisätään hankkeiden julkisuusarvoa	Paketoidaan pieniä toimia, painotetaan uusia arvoja henkilövalinnoissa	Kehitetään joukkoliikennebrändiä telematiikan avulla.
<b>Yhteisölliset</b>	Yhdistetään joukkoliikenne osaksi muiden politiikka-sektorien ratkaisuja	Käyttäjälähtöisyyden lisääminen selvityksissä, sukupolvenvaihdokset, organisatoriset shokit	Esitetään joukkoliikenne ruuhkien ja ympäristö-ongelmien ratkaisuna.
<b>Strategiset</b>	Järjestetään palveluita organisoiva kansallinen hallinto uudelleen	Järjestetään palveluita organisoiva kansallinen hallinto uudelleen	Kehitetään tilaaja/ tuottajamallin roolijakoa edelleen
<b>Operatiiviset</b>	Järjestetään palveluita organisoiva kansallinen hallinto uudelleen	Lisätään markkinaorientoituneita tuotantoratkaisuja	Sovelletaan onnistuneiden esimerkkien tuotantoratkaisuille: Reittiopas, HELMI

Käyttäjien asenteiden kannalta voidaan nostaa kaksi seikkaa. Joukkoliikennettä arvostetaan Suomessa julkisena palveluna, jonka yksittäiset käyttäjät kuitenkin kokevat melko hankalana käyttää verrattuna omaan autoon. Kehityksen suurena mahdollisuutena ja haasteena ovat kehittyvä informaatiotekniikka ja uudet telemaattiset sovellukset. Uusien

teknologioiden ja innovaatioiden ansiosta joukkoliikenteen nopeus paranisi ja informaatio lisääntyisi, minkä käyttäjät palkitsisivat lisääntyvänä käyttönä.

Uuden teknologian ja palveluiden kehittäminen ja tuotanto voivat käytännössä osoittautua organisatorisella ja operatiivisella tasolla haastavaksi tehtäväksi riippumatta siitä, tehdäänkö sitä julkishallinto- tai markkinavetoisesti, mutta todisteina onnistuneista esimerkeistä käyvät YTV:n www-palvelu reittiopas, jolla on kymmeniä tuhansia käyttäjiä ja päivittäin tuhansia matkustajia reaaliaikaisesti palveleva Helsingin liikennevalotuosien ja ajantasaisen pysäkki-informaation järjestelmä HELMI.

Yhteisöllisemmin ajateltuna ilmastonmuutos saattaa edistää joukkoliikenteen asemaa, sillä joukkoliikenne mielletään ratkaisuna ruuhkiin, jonka autoliikenne aiheuttaa. Tätä joukkoliikenteen yleisesti hyväksyttävää ja tuettua imagoa kannattaa edelleen korostaa. Myös poliitikot nostavat tämän esiin, mutta positiivinen suhtautuminen ei aina konkretisoidu päätöksenteossa. Yksittäisen poliitikon toimintaa ohjaa usein julkisuus, joten näkyvä perusteluviestintää julkisuudessa kannattaisi edelleen lisätä.

Politiikan muissa lohkoissa on usein ristiriitaisia tavoitteita jolloin joukkoliikenne jää usein poliittisissa prosesseissa usein ilman riittävää huomiota. Joukkoliikennepolitiikkaa voisikin ehkä tehokkaimmin edistää perustelemalla sitä muilla politiikoilla tai paketoimalla sitä osaksi muuta politiikkaa. Myös hallinnon operatiivisen päätöksenteon kannalta paketointi auttaa pienten mutta tehokkaiden hankkeiden eteenpäinviemistä.

Poliittiset tavoitteet kirjoitetaan strategioiksi, jotka tulee myös jalkauttaa eli viedä käytäntöön. Tällä hetkellä liikenne- ja viestintäministeriö ja useat muut organisaatiot ovat ensisijassa joukkoliikennestrategioita ja -ohjelmia kirjoittavia tahoja. Kansallisen koordinaation puute toteutuksessa saattaa korostua seudullisella tasolla tilanteissa, jossa esimerkiksi joukkoliikenteen rahoituksen lisääminen johtaa säästöihin paikallisella tasolla, mikä johtaa siihen, että kokonaisnäkemyistä ei ole helppo muodostaa usean organisaation osallistumista vaativan yhteisen rahoituspäätöksen aikaansaamiseksi. Ja koska rahoituksen virrat kulkevat pääosin organisaatioiden kautta, päätöksenteon hajanaisuudesta seuraava hallintorakenteiden puuttuminen ohjaa kansallisia resursseja muualle, jolloin hankkeet ja niiden rahoitus keskittyvät paikallisen päätöksenteon ympärille.

Organisatoriselta kannalta joukkoliikenteen osalta olisi myös huomattava, että operatiivinen hallinto ja strateginen päätöksenteko täytyy organisoida niin, että kullakin tasolla on toisiaan koordinoivia ja valmistelevia tasoja päätöksenteon ja hallinnon välillä. Päätöksenteko-organisaation puuttuminen esim. seudullisella tasolla johtaa hallinnon verkostoitumiseen, mikä ei aina ole tehokkain tapa viedä hankkeita eteenpäin. Rahoitus on suoraviivaisena prosessina tavallisesti vain ilmentymä jostain muusta ongelmasta, sillä kun ymmärrystä tahtoa löytyy, löytyy myös ratkaisuihin rahaa. Resursseja hallinnoivan kansallisen organisaation puuttuminen hankaloittaa paikallisen tason päätöksentekoa, kun kansallisten strategioiden konkretisointi ei ole koordinoitu jolloin paikalliselta tasolta puuttuu toimivaltainen keskustelukumppani. Tässä on vielä historiasta juontuva selkeä ero infrastruktuuripolitiikan ja palveluiden parantamiseen tähtäävän politiikan toteuttamisen välillä.

Joukkoliikenteen kehittäminen näyttää kuitenkin keskusteluiden ja esimerkkien valossa ennen kaikkea kärsivän hallinnon hajanaisuudesta. Joukkoliikenteestä jollakin tavalla vastuussa olevia organisaatioita on paljon, ja tavallisesti asioiden eteenpäin vieminen vaatii laajamittaista yhteistyötä ja verkottumista. Toisinaan ei ole helppo löytää oikeita vastuutahoja. Tässä tilanteessa luonnollisesti pääsevät yksilölliset ja yhteisölliset insti-

tuutiot vaalimaan omia etujaan. Kun joukkoliikennepalveluiden eteenpäinviemiselle tarvitaan eri tahojen konsensusta, kovan infrasektorin toimintatavat ja perinteet organisaatioiden sisällä estävät helposti palvelulähtöisten ja uusien tavoitteiden jalkauttamisen.

Traditiot ja toimintatavat eivät tyypillisesti muutu ilman institutionaalisia shokkeja. Organisaatiot täytyy muodostaa uudestaan tai markkinaehtoistaa, jolloin ne löytävät uudeleen tarkoituksensa. Esimerkkeinä toimivat tielaitoksen jakaminen tilaajaksi ja tuottajaksi sekä joukkoliikenteen kilpailuttaminen. Joukkoliikennehallinnossa ei kuitenkaan ole kansallisella tasolla reformoitavaa, vaan nyt tarvittaisiinkin uudelleenorganisoimista.

Vaikka joukkoliikenteen kehittäminen on lähtökohtaisesti arvostettua ja tavoitteiden mukaista toimintaa, tutkitut esimerkit ja käydyt keskustelut osoittavat, että hankkeet ovat kohdanneet ja tulevat todennäköisesti jatkossakin kohtaamaan esteitä jotka vaikeuttavat niiden käytäntöön panoa. Suunnittelijoiden keskuudessa olisi laajemmin tiedostettava, että joukkoliikennettä ei voida suunnitella ja toteuttaa irrallaan muusta todellisuudesta vaan yhtenä osana yhteiskunnallisia prosesseja, joissa vaikuttavat usein muutkin tekijät kuin ovat olleet suunnitelmien perustana. Tässä tutkimuksessa on pyritty parantamaan käsitystä näiden tekijöiden luonteesta aikaisempien kokemusten perusteella ja luotu ajatusrakennelma, joka jäsentää joukkoliikenteen toteuttamisen ongelmakenttää ja mahdollisten esteiden sijaintia prosesseissa.

## LÄHTEET

LVM 78/2005. Liikenteen hallinnan ja telematiikan toteuttamisen esteet, Liikenne- ja viestintäministeriön Julkaisuja 78/2005, ISBN 952-201-455-9 (painotuote), 952-201-456-7 (verkkojulkaisu)

Niskanen, Palma, Kallioinen, Lindsey, Matthews, May, Moilanen, Tegner, Wieland, Zografos (2005). TIPP Approach To Analysing Institutional Issues in Transport Policy Implementation; final report. [www.strafica.fi/tipp](http://www.strafica.fi/tipp). EU Framework 5 RTD program "Competitive and Sustainable Growth".